Cien ensayos

para el Centenario

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tomo 1

Estudios históricos

Gerardo **Esquivel**
Francisco **Ibarra Palafox**
Pedro **Salazar Ugarte**
Coordinadores

Instituto de Investigaciones Jurídicas unam
Senado de la República LXIII Legislatura
Instituto Belisario Domínguez Senado de la República

CIEN ENSAYOS PARA EL CENTENARIO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo 1
Estudios históricos

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 785

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Raúl Márquez Romero
Supervisión editorial de la colección

Pamela Rodríguez Padilla
Asistencia académica y editorial general

Jorge Sánchez Casas
Cuidado de la edición

Irma Martínez Hidalgo
Formación en computadora

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Edna María López García
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

JUNTA EJECUTIVA

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretario académico
Francisco Ibarra Palafox

Secretario técnico
Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones
Wendy Vanesa Rocha Cacho

CIEN ENSAYOS PARA EL CENTENARIO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo 1
Estudios históricos

GERARDO ESQUIVEL
FRANCISCO IBARRA PALAFOX
PEDRO SALAZAR UGARTE
Coordinadores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
MÉXICO, 2017

Primera edición: 27 de enero de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN obra completa: 978-607-02-8670-4
ISBN tomo 1: 978-607-02-8671-1

CONTENIDO

Presentación XI
Pedro Salazar Ugarte
Francisco Ibarra Palafox
Gerardo Esquivel

Liminar XIII
Miguel Barbosa Huerta

El artículo 27, el agua de la nación y la construcción del centro político (1888-2002) 1
Luis Aboites Aguilar

La Constitución de 1917 y sus enemigos 25
José Antonio Aguilar Rivera

La Soberana Convención y el Congreso Constituyente de Querétaro: similitudes y diferencias 49
Felipe Arturo Ávila Espinosa

Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana 57
Jorge Carpizo

Evolución del control constitucional en México 71
Héctor Fix-Zamudio

La historia del feminismo en México 101
Patricia Galeana

El Congreso Constituyente de 1916-1917. Debates 121
José Gamas Torruco

La Revolución mexicana, los trabajadores y el artículo 123 151
Aurora Gómez Galvarriato Freer

Las Constituciones políticas de 1857 y 1917 171
María del Refugio GONZÁLEZ

Hacia una "invención" histórica de la Constitución de 1917. 187
Luis René GUERRERO GALVÁN

Secularia autem Constitutio. El Poder Judicial federal en México en los debates de 1917 201
María del Pilar HERNÁNDEZ

El Partido Liberal Constitucionalista y su proyecto de implantación del régimen parlamentario en México (1916-1921) 223
Georgette JOSÉ VALENZUELA

El artículo 27 y la reforma agraria. 239
Emilio KOURÍ

La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales. 257
Miguel DE LA MADRID HURTADO

Vida historiada del Congreso Constituyente y la Constitución de 1917 . . . 273
Álvaro MATUTE

Los Sentimientos de la Nación en el centenario de la Constitución. 289
J. José Bernardo A. MENDIOLEA VEGA
Eric GARCÍA-LÓPEZ

Las Constituciones mexicanas: una visión histórica 305
Emilio O. RABASA

El liberalismo decimonónico en México 317
Faviola RIVERA CASTRO

Artículo 39: la promesa, sólo la promesa 333
Ariel RODRÍGUEZ KURI

De 1857 a 1917: dos momentos privilegiados para constituir espacios republicanos 347
Ariadna SALAZAR QUIÑÓNEZ
Manuel Jorge CARREÓN PEREA

¿Hubo influencia villista en el Congreso Constituyente? Notas sobre Pastor Rouaix. 361
Pedro SALMERÓN SANGINÉS

El discurso pronunciado por el diputado Hilario Medina en la clausura del Congreso Constituyente de 1916-1917 375
José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

En torno a las acciones y los procesos colectivos 389
Salvador VALENCIA CARMONA

Plantar la bandera de la nacionalidad. La extranjería en el Congreso Constituyente de 1916-1917 407
Pablo YANKELEVICH

PRESENTACIÓN

Esta obra es el resultado de un esfuerzo colectivo entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Se trata de un proyecto coordinado por quienes firmamos esta nota, pero que reúne la dedicación de un amplio grupo de colaboradores y autores que trabajaron durante varios meses.

Al final de ese periplo editorial se han logrado reunir un conjunto de cien ensayos escritos por las personas que mejor conocen el devenir constitucional mexicano. El resultado es esta publicación conmemorativa que sale a la luz pública el día en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumple sus primeros cien años de vigencia, pero que aspira a mantenerse en el interés de los lectores durante un amplio periodo de tiempo.

Desde esta perspectiva, en cierto sentido, la celebración del aniversario constitucional ha servido como pretexto académico para pensar y reflexionar sobre el pasado, el presente y el futuro del constitucionalismo mexicano.

Dividida en cuatro tomos, la colección aborda, desde diferentes perspectivas y con el instrumental teórico de diversas disciplinas, cuatro grandes aspectos del devenir constitucional en México: la historia, el derecho, la vida económica y social, y la política.

En cada caso, expertas y expertos en sus disciplinas dan cuenta de la vigencia simbólica, jurídica, política, económica, social, cultural, etcétera, de la Constitución de México. De esta manera, cada ensayo en lo individual ofrece un punto de vista sobre aspectos relevantes de la Constitución mexicana, pero lo más importante es la visión compleja, robusta, que ofrece la colección en su conjunto.

Pensamos que esa es la mejor forma de festejar a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aprobada por el Constituyente en Querétaro hace una centuria: demostrando que no ha sido un tótem normativo ni un fetiche histórico sin relevancia práctica. Todo lo contrario, la Constitución mexicana fue un referente histórico, materializó un hito político, sirvió para organizar una sociedad compleja y ha sido instrumento de cambio y transformación constantes. De todo ello se da cuenta en esta obra.

Si bien es cierto que en la actualidad la Constitución mexicana adolece de problemas desde un punto de vista técnico y semántico —como consecuencia en gran medida de las múltiples reformas de las que ha sido objeto—, lo cierto es que, desde

un punto de vista político y jurídico, sigue viva y vigente. Y eso, si observamos la historia del constitucionalismo contemporáneo, no es poca cosa.

Nosotros, sin prejuzgar sobre lo que pasará —porque, como nos enseñó Weber, la "cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas"—, simplemente festejamos que así sea y ofrecemos a los lectores este conjunto de ensayos imprescindible.

Pedro Salazar Ugarte
Francisco Ibarra Palafox
Gerardo Esquivel

México, 5 de febrero de 2017

LIMINAR

En 1917, los 127 integrantes del Congreso Constituyente que firmaron la Constitución tuvieron y cumplieron la alta responsabilidad de plasmar sobre el papel las demandas de democracia, justicia y libertad que la Revolución había desencadenado. La promulgación de la Constitución permitió avanzar hacia la pacificación, fincó las bases de un Estado moderno y trazó el sendero hacia el porvenir.

Este año la Constitución cumple un siglo de su promulgación. Es innegable que en este tiempo el país y la sociedad han avanzado de manera notable, pero, desgraciadamente, varias de las aspiraciones y preceptos fundacionales de nuestra carta magna aún están pendientes, particularmente, los relacionados con la igualdad y la justicia.

¿Cómo interpretan este aniversario los millones de mexicanos que viven en la pobreza y que día con día padecen los efectos de la desigualdad?, ¿cómo festejar la Constitución, si la justicia continúa como una promesa para los familiares de los desaparecidos y asesinados por la violencia del crimen organizado?

En 100 años la Constitución ha experimentado una larga lista de reformas. Primero, desde una sola visión y a través de una fuerza política que dominaba el Congreso; después, y ante el avance de la pluralidad, con alianzas que han posibilitado mayorías calificadas.

Debemos comprender que las reformas constitucionales no son resultado de simples alianzas, sino que deben ser el producto de amplios consensos sociales. Sólo así, por medio de amplios consensos, la Constitución, nuestro pacto social, podrá representar, efectivamente, la unidad nacional; la unidad en torno a principios y valores, en torno a la igualdad y la democracia.

En 1917 nuestra Constitución se promulgó entre pugnas, entre facciones revolucionarias, con una sociedad dividida y una economía devastada por la guerra. Ahora, en tiempos de incertidumbre, avancemos hacia la conmemoración del Centenario de la Constitución, no sólo como una ceremonia cívica, sino como parte de un proceso que fortalezca nuestro pacto social y que conduzca a una reflexión profunda sobre nuestra carta magna.

El trabajo que el lector tiene en sus manos fue impulsado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Belisario Domínguez del Sena-

do de la República. Esperamos que este trabajo, en el que se recopilan las contribuciones de 100 destacados académicos, juristas, intelectuales y políticos, contribuya a entender mejor el sentido y alcance de nuestra Constitución, así como también las líneas y directrices que deberá seguir en el futuro.

Miguel BARBOSA HUERTA
Presidente del Instituto Belisario Domínguez

EL ARTÍCULO 27, EL AGUA DE LA NACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO POLÍTICO (1888-2002)

Luis ABOITES AGUILAR*

SUMARIO: I. *El agua de la nación y la necesidad del centro*. II. *Continuidades y rupturas de 1917: el lugar de la reforma agraria*. III. *Expansión del agua de la nación: el lugar del gasto público*. IV. *Agua potable*. V. *Electricidad*. VI. *El declive del agua de la nación y la definición de las nuevas aguas*. VII. *Epílogo*. VIII. *Bibliografía*.

El párrafo inicial del artículo 27 constitucional define en primera instancia el agua de la nación: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Más adelante, en el párrafo quinto del mismo artículo, se describen esas aguas con detalle. El segundo componente aparece en el párrafo sexto: al igual que los minerales, el dominio de la nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible, contradiciendo en cierto modo al párrafo inicial porque en realidad el agua como los minerales no puede ser objeto de la propiedad privada. Los particulares sólo pueden tener acceso a ella mediante concesión. El tercer componente es la definición del gobierno federal como representante de la nación, y la disposición de que será éste —y no los estados ni los municipios— el que gobierne el uso de las aguas. Así aparece en el mencionado párrafo sexto cuando se afirma que en cuanto a minerales y aguas "sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales".[1] El agua de la nación así entendida era un fenómeno reciente, una criatura recién nacida.

La propuesta de este breve texto es que el estudio de las implicaciones del artículo 27 de la Constitución de 1917 referido a las aguas es una ventana novedosa (y húmeda) para el análisis de la historia política mexicana del siglo XX. Se trata de relacionar el contenido de dicho artículo con la construcción de un centro político,

* El Colegio de México.

[1] Se emplea la versión original de la Constitución de 1917, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf*.

capaz de imponer su autoridad al conjunto nacional, lo que se refiere no sólo a la posibilidad de imponerse a las autoridades locales sino también a la diversidad de grupos sociales. Como se verá, la asombrosa transformación tecnológica de los usos del agua ocurrida desde finales del siglo XIX propició y aun facilitó la construcción de esa autoridad nacional, desconocida hasta entonces. Sin embargo, se argumentará que después de la crisis económica de la década de 1980 y de las reformas constitucionales de 1992 se aprecia un debilitamiento de ese poder nacional. En apariencia, el agua de la nación sobrevivió al final del siglo XX. Se dice "en apariencia" porque, como se intentará mostrar, lo que dio sentido y sustancia a dicha disposición constitucional fueron dos atributos construidos trabajosamente después de 1917, a saber, la reforma agraria y el gasto público. Y ambos atributos desaparecieron en las últimas dos décadas del siglo XX.

I. El agua de la nación y la necesidad del centro

Que la nación y el poder federal se inmiscuyeran en los usos del agua no obedeció ni a la Revolución de 1910 ni a la Constitución de 1917. Era una tendencia que venía al menos desde la década de 1880. Dos connotados abogados coinciden en afirmar que la injerencia federal sólo se hizo necesaria cuando el agua se convirtió en fuente de grandes negocios. Antes de eso, sostienen ambos, el agua había pasado desapercibida para la autoridad nacional.[2] Los antecedentes de la injerencia federal se inician en 1888, con la expedición de la Ley general de vías de comunicación, y culminan en diciembre de 1910, con la entrada en vigor de la Ley de aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal. Visto en perspectiva, la labor del constituyente de 1917 consistió en lo siguiente: *a)* elevar a rango constitucional lo que antes era materia de una ley, y *b)* abandonar la "jurisdicción" para establecer claramente la "propiedad" nacional de las aguas. En ese sentido, la Constitución de 1917 siguió y reforzó el camino andado, algo que no debe subestimarse. Sin embargo, se verá que el mismo artículo 27, por las referencias al decreto o ley de 6 de enero de 1915, contenía la semilla de una ruptura drástica con la época anterior.[3]

¿De dónde provenía el impulso al agua de la nación que tan bien expresa el artículo 27? Al menos de dos tendencias bien definidas a finales del siglo XIX: por un lado, de un cambio tecnológico-económico de gran profundidad, de escala planetaria, que hacía posibles nuevos usos del agua (generación de electricidad) y que permitía un aumento revolucionario en la escala de los aprovechamientos para riego

[2] Los dos abogados, adversarios en un famoso litigio que se mencionará más adelante, eran Jorge Vera Estañol y Luis Cabrera. Vera Estañol, Jorge, *Alegatos que presenta el señor licenciado Jorge Vega Estañol en el juicio ordinario de la Compañía Agrícola, Industria, Colonizadora Limitada del Tlahualilo* versus *el gobierno federal*, México, Secretaría de Fomento, 1910, p. 615. Cabrera, Luis, *Obras completas. Obra jurídica*, México, Oasis, 1972, p. 361.

[3] En el texto original de este artículo se emplea de manera indistinta "decreto" y "ley" de 6 de enero de 1915.

y para la provisión de agua potable a las ciudades. Esos eran los grandes negocios de los que hablaban Vera Estañol y Cabrera. Y por otro lado, de un proceso político que en México se abría paso en medio de grandes dificultades y que se refería a la difícil tarea de formar un centro político como garantía de la estabilidad política y social; dicha estabilidad —y por tanto el centro político— era vista como condición indispensable para lograr el progreso económico. En este caso, el régimen federalista, en la medida en que establecía la convivencia de soberanías (la federal y la de los estados), parecía un estorbo. Así lo había mostrado el esfuerzo incesante de los gobernantes de distinto sello ideológico por fortalecer las facultades del gobierno general. Pero los intereses locales y la Constitución de 1857 dificultaban la tarea. No extraña por tanto que los gobiernos generales se vieran obligados a hacer ajustes que en cierto sentido contradecían la Constitución. Es el caso de la creación del Senado de la Republica en 1874 y la tensión existente en torno a la cuestión tributaria. En este ámbito destaca el empeño federal por acabar con las alcabalas, viejos gravámenes a la circulación de mercancías, que constituían una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales. Asimismo destaca la creación del impuesto del Timbre a partir de 1875. Este era un impuesto de carácter general que sería cobrado por el gobierno federal, una fórmula extraña al federalismo fiscal del siglo XIX.[4] En el mismo sentido deben entenderse los cambios efectuados en materia minera de 1883, que limitaron la soberanía tributaria de los estados y fortalecieron la capacidad legal y fiscal del gobierno general. Un proceso equivalente se advierte en torno a las instituciones bancarias. Con base en la legislación federal de 1883, todos los bancos tuvieron que confirmar sus concesiones locales ante el gobierno general.[5]

En particular, el asunto de las aguas tuvo su origen en un grave conflicto entre los estados de Durango y Coahuila por las aguas del río Nazas. El asunto era simple: la expansión del cultivo algodonero, además de haber propiciado el fraccionamiento de la gran propiedad heredada de la época colonial, también demandaba mayores cantidades de agua. Se produjo entonces un conflicto típico de los grupos sociales ribereños: los productores de abajo (coahuilenses) se enfrentaron a los de aguas arriba (duranguenses). La dificultad para llegar a acuerdos entre las dos entidades federativas (un asunto que no ha merecido la suficiente atención historiográfica) hizo necesaria la intervención de una autoridad superior que dirimiera el conflicto entre las dos entidades federativas. El problema era que tal superioridad no existía. Tal es el contexto que explica la expedición de la Ley general de vías de comunicación de junio de 1888. Esa ley inauguró la tendencia intervencionista federal en materia de aguas, es decir, los primeros y titubeantes pasos del agua de la nación.[6] Esa

[4] Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

[5] Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998, p. 82.

[6] Kroeber, Clifton B., "La cuestión del Nazas", *Historia Mexicana*, XX: 3 (1971), El Colegio de México, pp. 428-456. Del mismo autor, *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México*, México, CIESAS, IMTA, 1994. Sobre la propiedad del agua, véase Margadant, Guillermo F., "El agua a la luz del derecho novohispano", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, I, 1989, pp. 113-146. Meyer, Michael C., *El agua en el suroeste hispánico. Una historia social y legal 1550-1850*,

ley establecía la jurisdicción federal en materia de aguas, mas no resolvió el asunto de la propiedad. Esa diferencia es subrayada por varios estudiosos, entre ellos los abogados que se vieron involucrados en el largo litigio entre la compañía inglesa de Tlahualilo y el gobierno federal. La médula de ese litigio, al que debemos los mejores estudios sobre las aguas mexicanas, era precisamente la discusión sobre la existencia de la propiedad privada del agua. El abogado del gobierno federal, Vera Estañol, afirmaba que no existía, mientras que Cabrera, el abogado de la empresa inglesa, sostenía que sí.

La injerencia federal se vio fortalecida no tanto o no solamente por consideraciones político-ideológicas sino por necesidades prácticas. Los inversionistas del ramo minero, ferrocarrilero e hidroeléctrico, los motores del progreso económico de la época, pronto encontraron escollos en la indefinición jurídica sobre la propiedad de las aguas. Los pueblos y los municipios, lo mismo que algunos estados, reclamaban para sí la propiedad del recurso. Por ello puede hablarse sin dificultad de "aguas locales", aquellas reclamadas y manejadas por las autoridades locales y por los propios vecinos. Esa clase de aguas corresponde en general a la época anterior a la segunda revolución industrial, definida ésta por la aparición del ferrocarril, la electricidad y la industria petrolera. El agua de la nación en cambio es hija de esa segunda revolución industrial, de la innovación tecnológica y del cambio político que trajo aparejado.

El Archivo Histórico del Agua (AHA), de la Ciudad de México, contiene vasta documentación sobre los cambios económicos y políticos ocurridos en estos años en torno a las aguas mexicanas. Uno de los cambios más significativos, también muy poco estudiado, es el de la aparición de la moderna noción de cuenca. Sobre la base de la hidrografía, se estableció la cuenca como criterio para la administración del recurso. Y ello porque desde muy pronto la discusión sobre el dominio de las aguas obligó a reconocer el punto de origen de la corriente principal y lo mismo de sus afluentes. Y si esa corriente cruzaba dos o más entidades federativas o si les servía de lindero o si llegaba al mar o si fijaba linderos con otros países, se imponía la injerencia federal. Tal definición se incorporó precisamente en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución de 1917. En cambio, las aguas locales, por la pequeña escala de los aprovechamientos, no requerían de tal perspectiva geográfica.

Otro problema que abrió el agua de la nación, y que tampoco ha sido estudiado, fue que el avance nacional, es decir, la declaración de la jurisdicción federal y luego de la propiedad nacional sobre determinadas corrientes fluviales, significaba el despojo de aguas que pueblos y ayuntamientos consideraban suyas, cuestión que se tratará más adelante. Pero el alegato político y jurídico era que, con base en el agua de la nación, el Estado podía cumplir las promesas justicieras de la Revolución de 1910. De eso trata el siguiente apartado.

México, CIESAS, IMTA, 1997. Carvajal Ramírez, René, "Aspectos legales de las aguas subterráneas en México", *Ingeniería hidráulica en México*, XXI: 3 (julio-septiembre, 1967), pp. 249-258.

II. Continuidades y rupturas de 1917: el lugar de la reforma agraria

Un estudioso ha señalado que la ley de aguas de 1910 es expresión nítida del rumbo general del gobierno porfiriano. Era una ley diseñada a la medida de las grandes empresas, en especial las mineras, industriales, hidroeléctricas y agrícolas. Sólo contemplaba la concesión federal como mecanismo de acceso al recurso en cuestión. En cambio, el artículo 27, además de la concesión, establecía una vía por entero novedosa, aquella que se derivaba del decreto de enero de 1915, es decir, la reforma agraria, mediante la cual el Estado impulsaría una redistribución del acceso al agua. En eso reside la ruptura de 1917 con respecto al avance jurídico logrado en materia de aguas durante las últimas décadas del siglo XIX. El reconocimiento de la tensión entre continuidades y rupturas contenidas en el artículo 27 es útil para el estudio de la historia política mexicana desde la ventana que ofrecen los usos del agua.

Imponer la propiedad nacional del agua establecida por el artículo 27 no fue tarea sencilla. Grandes y pequeños productores, así como autoridades de distinto rango, se opusieron abierta o soterradamente. Por ello, el estudio del lento y a veces titubeante y frágil ascenso de la nación y por consiguiente del poder federal en el ramo de aguas brinda grandes posibilidades para la historia política del siglo XX, en particular para desterrar la idea de que el Estado posrevolucionario nació con gran fortaleza.[7] El quehacer en torno a las aguas debe entenderse como eslabón de una tarea más amplia y compleja, que nació con el nuevo país independiente en 1821, a saber, construir una autoridad central con capacidad para imponerse no sólo a los gobiernos y autoridades locales sino a los grupos de empresarios y propietarios del heterogéneo mosaico nacional. El vínculo con otro grupo social, los demandantes de tierra, resultó fundamental en esa tarea.

Después de expedida la Constitución de 1917, los gobiernos posrevolucionarios dieron continuidad a la administración del agua, es decir, al ámbito de las declaratorias, reglamentaciones y sobre todo de las concesiones. Esa labor quedó a cargo ya no de la Secretaría de Fomento sino de una nueva criatura burocrática: la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAyF), nacida en 1917. En materia administrativa, el gobierno de Venustiano Carranza hizo una innovación importante: impulsó la creación del impuesto sobre el uso de las aguas nacionales, en abril de 1917. El gravamen buscaba financiar el gasto administrativo que implicaba ampliar la autoridad federal sobre los ríos y demás cuerpos de agua del país. Pero su cobranza fue labor titánica, entre otras razones por el desconocimiento de la hidrografía y por la ignorancia general en torno a la localización y características de los aprovechamientos existentes. El referido AHA contiene material invaluable para documentar la gran dificultad que entrañaba hacer efectiva la administración federal del agua, en parti-

[7] Un historiador hace una crítica severa a la interpretación (entre otros de Arnaldo Córdova) que atribuye gran poderío al Estado posrevolucionario prácticamente desde 1917. Véase Knight, Alan, "La revolución mexicana, ¿burguesa, nacionalista o una gran rebelión?", *Cuadernos Políticos*, 48 (octubre-diciembre, 1986), pp. 5-32.

cular la cobranza del nuevo gravamen. Cabe insistir que, en principio, el impuesto gravaba a los particulares que en tiempos anteriores habían recibido concesiones de agua. Pero la recaudación no fue considerable y quizá por eso se extinguió en 1929, salvo para las hidroeléctricas. El Estado posrevolucionario se olvidó del agua como fuente impositiva durante décadas; se volvió a acordar de ella en la década de 1980, según se verá.

Pero al lado de la continuidad de la administración del agua, del mundo de las concesiones, por así decir, surgió la ruptura. Con base en el decreto de enero de 1915 se empezó a dotar de tierras y aguas a un número creciente de núcleos de población rural. Esta vía ni de lejos estaba prevista por la ley de 1910. Era una innovación revolucionaria, literalmente hablando. Al igual que las tierras, las aguas de antiguos propietarios comenzaron a ser redistribuidas para beneficiar a los nuevos protagonistas del campo mexicano: los ejidos y los ejidatarios. Las autoridades agrarias se esforzaban por reglamentar las dotaciones de líquido, cuyas peculiaridades imponían diferencias con respecto a las dotaciones de tierra. A veces las adjudicaciones de agua tuvieron que hacerse en tiempos de secas, cuando el agua simplemente no existía. La tierra en cambio siempre estaba allí. Surgió así la "accesión" como procedimiento específico de la dotación realizada con base en terrenos previamente irrigados. El agrarismo mexicano se topó con las singularidades del medio geográfico, con los regímenes de precipitación según estaciones y meses del año. Ello obligó a hacer mediciones cada vez más precisas, así como reglamentos cada vez más detallados sobre los distintos grupos y localidades que hacían uso de las aguas de una misma corriente.[8]

Como se sabe, las dotaciones a ejidos desataron una grave conflictividad rural. Los propietarios podían ceder tierras inútiles, agostaderos inaccesibles, pero defendieron a capa y espada los terrenos de riego o aquellos que mediante distinta clase de obras podían llegar a regarse.[9] Esta conflictividad acentuó la singularidad política del siglo XX, consistente en la aparición de burocracia federal en la vida local, en los pueblos, haciendas, en las riberas de los ríos. En ocasiones, los empleados federales, topógrafos e ingenieros entre ellos, tuvieron que solicitar el apoyo del ejército para ejercer sus funciones. Así se abrió paso a un proceso político que merece mayor atención: el lugar de esa burocracia federal en un escenario político que antes era dominado por la coalición de propietarios y autoridades municipales y estatales. Las décadas de 1920 y 1930 son fascinantes entre otras razones por la presencia del

[8] Por tal razón, los expedientes del AHA sobre reglamentación son una mina casi inagotable de información no sólo sobre los usos del agua sino en general sobre el poblamiento de las áreas vecinas a numerosas corrientes fluviales. Animan a hacer historias de ríos, algo también muy descuidado en México.

[9] Quizá el mejor estudio disponible sobre esta dinámica agraria y agrarista sea el de Castañeda González, Rocío, *Irrigación y reforma agraria: las comunidades de riego del valle de Santa Rosalía, Chihuahua 1920-1945*, México, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, 1995. También véase Nugent, Daniel, *Spent Cartidges of Revolution: An Anthropological History of Namiquipa, Chihuahua*, Chicago, Chicago University Press, 1993; Valladares, Laura, "Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos del agua en Morelos (1880-1940)", México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1996 (tesis de maestría).

nuevo protagonista federal. En ocasiones, éste apoyó a los grupos agraristas contra aquella coalición pero en otros casos convino en reforzarla para hacer frente a las organizaciones radicales de demandantes de tierras y aguas. Por lo anterior, debe subrayarse que el poder federal no sólo se construyó y manifestó por medio de los maestros rurales. También lo hizo mediante ingenieros civiles, agrónomos, topógrafos y técnicos que tuvieron a su cargo el reparto de tierras y por supuesto de aguas. Por lo pronto esos empleados federales aportaron un gran conocimiento del territorio nacional.

Pese a la resistencia de los propietarios y a la oposición de diversas autoridades (como el mismo presidente Pascual Ortiz Rubio), la redistribución del acceso al agua propiciada por la reforma agraria avanzó especialmente en el centro y norte del país entre grandes dificultades y de manera desigual. Pero ganó amplitud y solidez cuando el gobierno de Lázaro Cárdenas repartió miles de hectáreas de primerísima calidad en lugares como La Laguna y los valles de Apatzingán, Yaqui y Mexicali. Decir "primerísima calidad" se refería naturalmente a tierras de riego. En 1940, más de 40% de la superficie agrícola de riego del país estaba en manos de ejidos, un vuelco impresionante con respecto a 1930. Ese lugar ejidal, a pesar de los ataques que sufrió durante las décadas de 1940-1970, fue irreversible, y necesita ser estudiado a fondo. Hay que humedecer la todavía muy seca historiografía acerca de la reforma agraria del siglo XX y en general la historia mexicana entera.

Al menos hay otras dos dimensiones de la reforma agraria que conviene subrayar. La primera es que el reparto ejidal del agua se hacía con base en agua de la nación, siguiendo el artículo 27 constitucional. Como se dijo, la identificación de esa clase de aguas requería declaratorias específicas mediante decreto presidencial. Y para hacer esas declaratorias la autoridad competente necesitaba comprobar que efectivamente las aguas de determinada corriente se ajustaban a la descripción contenida en el párrafo quinto del referido artículo. Ello implicaba hacer recorridos de campo, en ocasiones bastante minuciosos. El punto es que a veces las aguas de alguna corriente venían siendo usadas con base en mandatos coloniales, decisiones de autoridades municipales, por compraventa o por simples usos y costumbres "desde tiempos inmemoriales".[10] Por esa razón, numerosos municipios cobraban por el uso de las aguas, es decir, era fuente tributaria de las localidades. Al expedirse la declaratoria de aguas nacionales, las autoridades locales perdían esa fuente de ingresos y en general perdían la administración del recurso; y tal es una de las fuentes del debilitamiento secular de los municipios mexicanos, que fueron perdiendo sus recursos fiscales conforme avanzó el fortalecimiento del poder nacional.

El arribo de la nación, el nuevo propietario de las aguas, obligaba a los vecinos a entenderse en lo sucesivo con el personal de distintas dependencias federales, ya fuera la SAyF o bien la autoridad agraria, como la Comisión Nacional Agraria o bien el Departamento Agrario, creado éste en 1934. Pero los vecinos de los pueblos no se quedaron cruzados de brazos. Por distintas vías se resistieron al despojo que cometía la autoridad federal en nombre de la nación, como bien lo muestra de nue-

[10] Sobre esa diversidad de derechos, véase Meyer, Michael C., *El agua en el suroeste*…, *op. cit.*

vo la documentación del AHA.[11] Y así se llega a otra tensión que tampoco ha sido estudiada como debiera: que por un lado la nación despojaba a pueblos de sus aguas locales y por otro lado la misma nación, por medio del gobierno federal, dotaba de aguas nacionales a pueblos y demás localidades rurales. Lo anterior dista de ser un juego de palabras. En Namiquipa, Chihuahua, de acuerdo con el notable estudio de Daniel Nugent, algunos vecinos se opusieron a la dotación ejidal alegando que esa dotación implicaba el desconocimiento de sus antiguos derechos de propiedad, e implicaba también reconocer la propiedad nacional. Como si sólo la nación pudiera darles existencia como agricultores y propietarios de tierras de riego. Ellos sostenían su propio derecho.[12]

III. Expansión del agua de la nación: el lugar del gasto público

En el ramo de aguas, el esfuerzo por construir el centro político nacional se amplió y diversificó a partir de 1926, con el nacimiento de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI). A esa institución, que en cierto modo guardaba semejanzas con el Bureau of Reclamation creado por el gobierno federal estadunidense en 1903, siguió la creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (el actual Banobras) en 1933 y más tarde la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1937. En 1947, además del tránsito de la CNI a la poderosa Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), se agregó una nueva criatura burocrática federal que llevaba el mismo camino: la comisión de cuenca. Ese año nació la Comisión del Papaloapan, la primera de varias más.

Todas esas instituciones y sus recursos presupuestales formaban parte de una tendencia general: el agua de la nación no sólo debía servir para administrar las aguas del territorio ni tampoco para redistribuirlas entre los ejidos, siguiendo los afanes justicieros de la Revolución de 1910. Además de lo anterior, de suyo relevante, el ramo de aguas se convirtió en uno de los campos prioritarios de una innovación política de gran importancia: el gasto público, en particular la inversión pública en la construcción de obras de infraestructura. Al igual que en otros países de la época, se pretendía construir un Estado fuertemente involucrado en el impulso a la economía y la modernización productiva, así como en el mejoramiento de las condiciones de vida de buena parte de la población. Con todo ello, el centro nacional mediante la obra pública buscaba ganar fuerza y legitimidad.

Una de las consecuencias de la sucesiva creación de instituciones federales en este ramo fue que el propio Estado se convirtió en patrón de numerosos ingenieros, algo que debe estudiarse con detalle. Al menos en materia de irrigación, durante décadas la CNI monopolizó la innovación tecnológica, gracias en buena medida a

[11] Aboites Aguilar, Luis y Estrada Tena, Valeria (comps.), *Del agua municipal al agua nacional*, México, Comisión Nacional del Agua, CIESAS, 2001.

[12] Nugent, Daniel, *Spent Cartidges…*, *op. cit.*

la contratación de una importante constructora neoyorquina entre 1927 y 1932 (la White Engeneering Co.). Ni de lejos alguna empresa privada, nacional o extranjera, construía en México obras del tamaño y complejidad como las que tenía a su cargo la CNI. Por ello no sorprende que los mejores ingenieros mexicanos fueran empleados federales. Hasta Nabor Carrillo trabajó en la CNI, lo mismo que Fernando Hiriart. Algunos de ellos la abandonaron a fines de la década de 1940 para formar la ICA, durante años la principal compañía constructora privada del país. Otros prefirieron la enseñanza y la investigación en la UNAM.[13]

Empecemos con la irrigación. Con base en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1917, el Congreso de la Unión aprobó a fines de 1925 la ley sobre irrigación con aguas federales.[14] En este caso, la ruptura con respecto a la época previa a la Revolución de 1910 era nítida. La ley de irrigación rompía con el pasado al dar entrada al gobierno federal en la construcción directa de obras de riego (para eso creaba la CNI), algo impensable en el siglo anterior. Pero no solamente se trataba de una innovación en materia de intervención económica. La innovación iba más allá pues la irrigación era también una vía agraria, destinada a fraccionar latifundios y promover la creación de una "recia" clase media rural que sería otro indicio del carácter revolucionario del México del siglo XX y además condición para la paz social. Dicho de otro modo, con base en el agua de la nación y en el monopolio de la grande irrigación el gobierno federal diseñaba un mecanismo de cambio social de gran envergadura: dar fin a la clase latifundista. Además, no debe olvidarse que la política de irrigación exhibió una clara vocación por el norte del país, en donde buscaba reforzar el poblamiento ante el poderoso vecino creando ciudades agrícolas, las cabeceras de los nuevos distritos de riego (Anáhuac, Mante y Delicias).[15]

Entre 1926 y 1966 el gobierno federal hizo una notable contribución: la apertura al cultivo de riego de cerca de dos millones de hectáreas, según las cuentas de don Adolfo Orive Alba, ingeniero que comandó la inversión federal en la edad de oro de la irrigación gubernamental (1939-1952). Digno de asombro es saber que durante esa edad de oro la inversión en el ramo de aguas llegó a atraer entre 10% y 14% del presupuesto federal de egresos.[16] La fortuna acompañó a los irrigadores callistas que en 1926 no tenían modo de saber lo que se venía en el mundo: la crisis de 1929, la Gran Depresión, el surgimiento del New Deal. En ese contexto, el gobierno estadunidense tomó la decisión de desalentar la producción de algodón en su país. Ante ello, varios empresarios estadunidenses se dedicaron a fomentar el cultivo algodonero en otros países, México entre ellos. De allí la importancia de em-

[13] El chihuahuense Hiriart trabajó en la CNI, luego en la ICA y más tarde dirigió el Instituto de Ingeniería de la UNAM.

[14] *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1926.

[15] La ley de irrigación detalla el procedimiento de indemnización a los grandes propietarios mediante un intercambio de predios: el propietario del latifundio recibiría un predio de riego de valor equivalente a los terrenos eriazos que antes poseía y que gracias a la acción de la inversión pública dejaban de serlo para transformarse en terrenos irrigados, donde se asentarían los colonos, la simiente de la susodicha clase media.

[16] Compárese qué porcentaje recibe ahora la Conagua. Los presupuestos del periodo 1926-1966 en Orive Alba, Adolfo, *La irrigación en México*, México, Grijalbo, 1970, pp. 88 y 95.

presas como Anderson & Clayton. El algodón dio viabilidad económica a las nuevas tierras de riego abiertas con la combinación de agua de la nación con dinero también nacional; por su parte, las empresas algodoneras aportaron financiamiento y mercados, lo que luego redundó en divisas e ingresos fiscales significativos. En 1955 el algodón, sembrado en las tierras irrigadas, aportaba casi una cuarta parte de los ingresos tributarios federales; la aportación del algodón a varias haciendas estatales (Tamaulipas, Durango, Coahuila) era aún más cuantiosa.

En 1950 los hacedores de la irrigación mexicana, los callistas, podían sentirse satisfechos. Una vasta zona agrícola había sido abierta y en ella habían surgido miles de agricultores que ni por asomo existían en 1930; eran el alimento de una creciente clase media que si bien vivía de la agricultura prefirió asentarse en las ciudades. Así debe entenderse el florecimiento de localidades como Ciudad Obregón, Mexicali y Torreón. No sorprende la devoción de algunos grandes algodoneros laguneros al presidente Cárdenas en relación con el gran reparto de tierras de octubre de 1936. Esta medida acabó con los viejos terratenientes y dio paso a la multiplicación no sólo de ejidos sino de predios privados, la base de una burguesía agraria más moderna.

El momento culminante de la irrigación fue 1946, cuando la CNI desapareció para dar vida a una poderosa dependencia federal especializada en el ramo de aguas: la SRH. Quizá en ningún país del mundo el agua alcanzaba el rango de secretaría de Estado. Su prioridad seguía siendo la irrigación, aunque declarara su interés por otras formas de uso del agua. Un dato importante es que, contra los deseos de los influyentes ingenieros de la CNI, la SRH no monopolizó la autoridad en el ramo entero. Tuvo que compartirla con otra vertiente del quehacer federal en materia de aguas: la CFE, según se verá más adelante.

IV. Agua potable

La labor federal en este ramo comenzó en 1933 con la fundación del actual Banobras. Durante años esta tarea fue mucho más discreta que la referida a la irrigación, que bien puede considerarse la prioridad del Estado posrevolucionario, al menos hasta principios de la década de 1950. Con base en los muy escasos recursos crediticios de Banobras, el gobierno federal comenzó a financiar obras de infraestructura urbana, entre ellas las de introducción de agua potable y de alcantarillado aunque también destinó recursos para mercados y pavimentación.[17] Había una decisión clara: el gobierno federal, por más que lo deseara, no podía hacerse cargo de la provisión de agua potable de la población del país. No tenía los medios para

[17] El trabajo clásico sobre agua potable es el de Bribiesca, *El agua potable en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1959. Después de casi 60 años sigue siendo el mejor libro sobre el tema en nuestro país; también véase Aboites Aguilar, Luis, "La ilusión del poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México 1930-1990", en Lira Vásquez, Carlos y Rodríguez Kuri, Ariel (coords.), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 181-216.

comprometerse con semejante tarea, aunque un borrador de ley de 1938 afirmara lo contrario.[18] Generalizar el agua potable era un propósito que ganaba importancia en ese momento, en vista de las ideas poblacionistas. Uno de esos ideólogos, Gilberto Loyo, insistía en que había que olvidarse de la inmigración de extranjeros y promover el crecimiento natural de la población realmente existente. Proveer de agua potable podía ayudar en esa tarea, simplemente por su contribución a la reducción de la mortalidad. Por la caída de la tasa de mortalidad en los años siguientes, puede decirse que Loyo tuvo razón.

Pero el ascenso del agua potable y del alcantarillado tuvo que esperar al descenso de la irrigación como prioridad gubernamental indiscutida. Ya en 1947 la propia SRH reconocía que su trabajo en materia de agua potable había sido insignificante: frente a los 900 millones de pesos invertidos en irrigación desde 1926, los 16 millones destinados al rubro de agua potable eran cosa nimia.[19]

Sin embargo, el abasto de agua potable se fue abriendo paso y no tardó mucho en desbancar a la irrigación como prioridad gubernamental en el ramo de aguas. Al menos dos razones lo explican: por un lado, la urbanización acelerada, y por otro, la caducidad del modelo irrigador. Por lo que se refiere a la urbanización, la masiva migración campo-ciudad mostró las limitaciones de la vieja infraestructura hidráulica, de origen colonial en algunos casos. Entre 1930 y 1960, por ejemplo, la población de la Ciudad de México pasó de uno a casi cinco millones; Guadalajara creció poco menos, de 180 000 a 867 000 habitantes, pero Monterrey aumentó porcentualmente más que las otras dos: de 134 000 a 696 000 habitantes.[20] Se comprenderá que la demanda de la ciudadanía por la expansión de los servicios urbanos se intensificó en estos años. La inversión federal avanzó con lentitud, a duras penas se cubrían los requerimientos de las ciudades más importantes, o de las más hábiles en su gestión ante la autoridad federal.[21] Además, la demanda se incrementó en virtud de un cambio cultural de gran peso: cundió el ejemplo de las ventajas que tenía contar con agua potable en el interior de los hogares. No sólo los citadinos pobres quisieron imitar a los citadinos ricos que habían empezado a recibir ese beneficio,

---

[18] Sobre el contexto de estos primeros años, véase Birrichaga, Diana, "El abasto de agua potable en San Luis Potosí y León (1935-1947)", Suárez Cortez, Blanca Estela y Birrichaga, Diana, *Dos estudios sobre usos del agua en México (1835-1947)*, México, CIESAS, IMTA, pp. 91-149. También "Las empresas de agua potable en México (1887-1930)", en Suárez Cortez, Blanca Estela (coord.), *Historia de los usos del agua en México. Oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*, México, CIESAS, Conagua, IMTA, 1998, pp. 183-231.

[19] Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), *Informe de labores de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Del 1o. de diciembre de 1946 al 31 de agosto de 1947*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1947, p. 90.

[20] Garza, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2005.

[21] Sobre la situación del servicio de agua potable y alcantarillado en Monterrey, véase Torres López, Enrique y Santoscoy, Mario A., *La historia del agua en Monterrey, desde 1577 hasta 1985*, Monterrey, Castillo, 1985; sobre Aguascalientes, véase Delgado Aguilar, Francisco Javier, "Obra pública, cambio urbano y protesta social en la primera mitad del siglo XX: el abasto de agua en la ciudad de Aguascalientes", México, El Colegio de México, 2011 (tesis de doctorado); sobre Querétaro, véase Miranda Correa, Eduardo, *Las pugnas por el abastecimiento de agua potable y el drenaje en la ciudad de Querétaro 1940-1970*, Querétaro, Presidencia Municipal, 1996; sobre la ciudad de Chihuahua, véase Durán G., Jesús Roberto, *Chihuahua. El vital líquido a través de los tiempos*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 1995.

sino que en las pequeñas localidades rurales también surgieron grupos interesados en hacerse del nuevo servicio público.[22]

En este contexto fue excepcional pero muy significativa la decisión del presidente Manuel Ávila Camacho de echar a andar la construcción del muy costoso proyecto del río Lerma, cuyo propósito era proveer de agua potable a la capital del país. Las obras de ese trasvase (traslado de agua de una cuenca a otra) se inauguraron en 1952, e incluyeron el famoso mural de Diego Rivera, ubicado en el punto de llegada de las aguas de la cuenca del Lerma. Obviamente el discurso inaugural hizo énfasis en las bondades de los gobiernos emanados de la Revolución de 1910. A final de cuentas la nación, a través del gobierno federal, decidía fortalecer a la ciudad que era la sede del poder nacional. Para ello hacía uso tanto de sus aguas como de sus recursos presupuestales. Recuérdese que el río Lerma, luego de llegar al lago de Chapala, se convierte en el río Santiago, mismo que desemboca en el océano Pacífico. Así, varias entidades federativas forman parte de su cuenca, por lo que el requisito constitucional contenido en el párrafo quinto del artículo 27 se cumplía cabalmente.

La segunda razón del ascenso del agua potable fue el agotamiento del modelo irrigador, lo que se refiere a la terminación de las presas más sencillas y de mejor índice de costo-beneficio de superficies irrigadas. En adelante, las presas serían más complejas y costosas y con menor capacidad de transformar desiertos en vergeles u oasis, como todavía se decía en esos años.

Pero el agua potable como prioridad también obedeció a un cambio general de las prioridades nacionales. Sea como sea, la labor irrigadora se justificaba en un país que apostaba por el desarrollo rural, por la modernización de la agricultura. En cambio, en la década de 1950 con mayor vigor, la nación mexicana, como otras, se decidió por una modernidad compuesta por la industrialización y las grandes ciudades.[23] Más que nuevas superficies de riego, lo que se necesitaba era una creciente inversión pública en infraestructura urbana, al menos en dos aspectos: la provisión de agua potable y alcantarillado, y energía eléctrica, un rubro que se hacía cada vez más importante en vista del nuevo modelo de país.

No debe dejar de mencionarse que, justo cuando el país se volcaba hacia la industrialización, durante la muy seca década de 1950, el agua y la electricidad se juntaron aún más. Fue así porque en esos años dio inicio la explotación de los aprovechamientos de las aguas subterráneas a gran escala. Aunque en un principio se empleaban bombas movidas con motores diésel, pronto las bombas eléctricas mostraron sus ventajas. A diferencia de las presas, que almacenaban aguas superficiales, los pozos profundos eran obras más sencillas y baratas y por ello políticamente más redituables; en breve plazo podían ponerse en operación y surtir de agua a una ciudad entera. El vuelco por las aguas subterráneas, iniciado desde la década de 1920

---

[22] Birrichaga, Diana, "Modernización del sistema hidráulico rural en el Estado de México (1935-1940)", en Birrichaga, Diana (coord.), *La modernización del sistema de agua potable en México 1810-1950*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2007, pp. 193-217.

[23] Sobre este cambio general hacia las ciudades y la industrialización, véase Rodríguez Kuri, Ariel, "Urbanización y secularización: temas y problemas historiográficos, c.a. 1960-1970", en Mayer, Alicia (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, t. I, pp. 107-119.

en La Laguna y en la década siguiente en el Valle de México, ya había tenido su traducción constitucional. En 1945 una reforma puso al día la Constitución de 1917 al agregar las aguas subterráneas a las aguas de la nación. Por consiguiente, la geohidrología se desarrolló a gran velocidad.[24]

El punto es que el agua subterránea comenzó a ser la opción tecnológica para enfrentar la creciente demanda de abasto de agua potable a las ciudades. Y esa clase de agua requería electricidad. Hay ejemplos de que por falta de electricidad los pozos no podían entrar en funcionamiento. Por esas razones el agua potable y la electricidad comenzaron a atraer cada vez mayores partidas del presupuesto federal, y a relegar a la irrigación. La furia del gran irrigador Orive Alba era inocultable.

V. Electricidad

Quizás en 1917 los constituyentes no imaginaron que llegaría el momento en que la nación se vería obligada a emplear sus propias aguas para generar electricidad. En esa década prácticamente toda la energía eléctrica era producida y vendida por empresas privadas, extranjeras las de mayor importancia. También la mayor parte de la electricidad provenía de aprovechamientos hidráulicos, como los que se hacían en Necaxa, Chapala y otros lugares.[25] Como se dijo, poco después de expedida la Constitución, el gobierno carrancista creó un impuesto para gravar a favor de la nación el uso de las aguas, ramo en el que destacaba el sector hidroeléctrico. Pero una cosa era gravar empresas productoras privadas y otra muy distinta era crear empresas públicas dedicadas a la generación y distribución de electricidad.

El vuelco de la nación sobre la industria eléctrica empezó a dibujarse años después de 1917. En 1933 el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez creó la CFE, en el contexto de la federalización de los impuestos eléctricos, mediante una reforma al artículo 73.[26] Sin embargo, no sería sino hasta 1937 cuando la CFE comenzó a funcionar en sentido estricto. Que el gobierno federal se viera obligado a intervenir en la producción eléctrica obedecía al sostenido deterioro de los servicios prestados por las empresas privadas. La relación de los vecindarios y de las autori-

[24] En 1945, en una de las numerosas reformas que ha sufrido la Constitución de 1917, se agregaron las aguas subterráneas al párrafo quinto del artículo 27. En 1917 no habían sido consideradas en vista de su poca importancia. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 1945 y Lanz Cárdenas, José, *Legislación hidráulica en México*, Villahermosa, Consejo Editorial del Gobierno del Estado, 1982, p. 13. También Carvajal Ramírez, René, "Aspectos legales…", *op. cit*. Sobre geohidrología, véase Arreguín Mañón, José, *Aportes a la historia de la geohidrología en México 1890-1995*, México, CIESAS, Asociación Geohidrológica Mexicana, 1998.

[25] El mejor libro sobre la industria eléctrica ya envejeció, aún más que el de Bribiesca sobre agua potable. Se trata de la obra de Galarza, Ernesto, *La industria eléctrica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

[26] La federalización (entendida como expansión de la jurisdicción federal) de los impuestos a la industria eléctrica se realizó mediante una reforma constitucional aprobada en diciembre de 1933, que agregó "electricidad" a la fracción X del artículo 73. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 18 de enero de 1934.

dades gubernamentales con ellas era tirante. Poca reinversión y constantes conflictos populares por el alza de las tarifas y el mal servicio eran el pan de cada día, como los apagones. Por ello, la CFE nació con la responsabilidad de impulsar el crecimiento de la capacidad de generación eléctrica. Así se entiende el inicio de la construcción de la central hidroeléctrica que aprovechaba las aguas del río Cutzamala, en el Estado de México. Fue el inicio de una trayectoria ascendente que combinó la energía producida por el paso del agua con aquella proveniente de plantas termoeléctricas, movidas con derivados del petróleo. En 1960, año de la nacionalización de la industria, la CFE generaba casi 80% de la electricidad del país. Un dato revelador es que en 1937, cuando la CFE entró en funciones, 73% de la electricidad del país era generada por hidroeléctricas; en cambio, en 1960, ese porcentaje había disminuido a 48 por ciento.[27]

Podría pensarse que ese cambio del origen de la electricidad revela un desinterés por las hidroeléctricas. Pero no es el caso. En la década de 1950 la acción de la CFE en materia de aguas se incrementó con la construcción de la hidroeléctrica Miguel Alemán, situada en la cuenca del río Papaloapan, en los estados de Veracruz y Oaxaca. La labor federal en este rubro dio otro gran salto en 1959, cuando el gobierno del presidente Adolfo López Mateos inició la construcción de la gigantesca presa de Infiernillo, sobre el río Balsas, en el oeste michoacano. Esa hidroeléctrica fue construida para surtir al valle de México, cuya demanda crecía de manera exponencial, en gran medida por la veloz industrialización que tenía lugar en ese pequeño espacio del territorio nacional.

En efecto, la densidad económica del valle de México era impresionante: al parejo de la centralización política del Estado posrevolucionario, del presidencialismo, corría el fortalecimiento del centro del país como potencia económica. Su contribución cada vez mayor al Producto Interno Bruto (más de 30% del total) era prueba irrefutable de esa calidad.[28] Era una de las expresiones más nítidas del llamado milagro mexicano, como se empezó a nombrar el acelerado y sostenido crecimiento económico, con tasas mayores a 5% durante décadas. El país parecía gobernado por una ciudad-Estado, pues además de su aparato económico el Distrito Federal aportaba más de 60% de los ingresos federales totales. Con esa base fiscal, el manejo del país era más viable. Nunca antes en el siglo XX la ciudad capital había sido tan rica y tan potente en términos políticos y económicos. Parecía que por fin el país tenía al centro político que tanto anhelaba desde 1821. Como se ha intentado mostrar, el agua de la nación, hija del artículo 27 constitucional, había formado parte de ese esfuerzo.

A la construcción de Infiernillo, se sumaron las hidroeléctricas del río Grijalva: Malpaso, Angostura, Chicoasén y Peñitas, en el estado de Chiapas, cuya construcción llevó casi 20 años. Durante las décadas de 1970 y 1980 también se construyó la presa Cerro de Oro, en la cuenca del río Papaloapan.

---

[27] *EHM*, *Estadísticas históricas de México 2014*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (versión electrónica), cuadro 11.2.3.

[28] Appendini, Kirsten, "Producto Bruto Interno por entidades federativas 1900, 1940, 1950 y 1960", s/f (mimeo).

VI. El declive del agua de la nación y la definición de las nuevas aguas

La acelerada construcción de hidroeléctricas iniciada en 1959 se sostuvo durante los siguientes 20 años. Además, en 1965 se puso en marcha el plan nacional de agua potable, con el propósito de elevar la cobertura de 47% a 70% de la población nacional; las juntas federales de agua potable se multiplicaron.[29] Era una especie de asignatura pendiente, síntoma de las grandes desigualdades mexicanas. Por su parte, la irrigación, pese a la construcción de obras en Sinaloa (como la presa Gustavo Díaz Ordaz), confirmaba su lugar secundario. No extraña por ello la desaparición de la otrora poderosa SRH en 1976. Humillados, los ingenieros hidráulicos tuvieron que conformarse con una subsecretaría de infraestructura hidráulica de la nueva dependencia federal, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Esa transformación burocrática era signo de la tendencia general: lo primordial del país estaba en las ciudades, en las industrias y los servicios, y el agua debería estar allí. Además, era el tiempo en que el Estado posrevolucionario buscaba fortalecer su presencia en la economía, recuperando de paso ciertos valores justicieros que se habían ido perdiendo durante las décadas del milagro mexicano. El impacto de la Revolución cubana era inocultable. La aparición de la guerrilla en 1965 y la matanza estudiantil de 1968 habían restado legitimidad al Estado posrevolucionario.

Tres grandes obras iniciadas a fines de la década de 1970 son significativas, primero porque iban dirigidas a la provisión de agua potable y segundo porque marcaban el retorno a las aguas superficiales, luego de un predominio de obras basadas en la extracción desmedida y anárquica de aguas subterráneas. Muy pronto aparecieron los efectos perniciosos de esa práctica social, entre ellos el hundimiento del valle de México y más tarde la intrusión salina y la extracción de aguas con alto contenido de arsénico. La primera de esas tres obras era el sistema Cutzamala, aprobado a regañadientes por el entonces presidente de la República, a quien le parecía "monstruoso" o "hazaña de lo absurdo" llevar agua desde las presas del viejo sistema hidroeléctrico Miguel Alemán al valle de México; el segundo fue la presa Cerro Prieto y el anillo de transferencia para abastecer a la muy sedienta área metropolitana de Monterrey; esa obra, iniciada en 1980, ponía fin a 20 años de conflictos entre el gobierno federal y los empresarios regiomontanos, empeñados en dedicar la escasa inversión para beneficio de zonas residenciales e industriales; y por último, el acueducto Mexicali-Tijuana, para llevar agua del río Colorado a Tijuana, Ensenada, Tecate y Rosarito.[30]

---

[29] Aboites Aguilar, Luis, "La ilusión del poder…", *op. cit.*, p. 200.

[30] Los calificativos presidenciales sobre el Cutzamala, en López Portillo, José, *Mis tiempos*, II, pp. 983, 1204, y p. 1242 sobre el resto de las obras. En p. 983 afirma: "Ya nos acabamos la cuenca del Lerma… Esto no puede seguir así. Es una monstruosidad traer agua de lejos, subirla a este valle, para sacarla después". Sobre Cerro Prieto y el largo conflicto con los empresarios por las aguas de Monterrey, véase Bennett, Vivianne, *The Politics of Water. Urban Protest, Gender, and Power in Monterrey, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995.

Si bien se vio favorecido por la abundancia petrolera, el Estado posrevolucionario entró en grave predicamento a principios de la década de 1980, un periodo fundamental para esta historia política. Lo es porque en esos años el agua de la nación perdió los dos atributos que se han venido exponiendo: por un lado, la capacidad de expandir los usos del agua mediante la inversión pública; y por otro, la capacidad de redistribuir su forma de apropiación mediante la reforma agraria.

En términos cronológicos, primero se perdió la inversión pública, a raíz de las turbulencias económicas de la década de 1980, la llamada "década perdida" por el lento crecimiento económico, el agobio por la deuda externa y la inflación elevada. La caída de la inversión pública forma parte de otra medida de política fiscal: el retorno de la cobranza federal por el uso del agua, algo que como se vio se había desechado a principios de la década de 1930. Algunas cifras pueden ayudar. En una publicación gubernamental se señalaba que entre 1983 y 1988 la inversión federal en el ramo de aguas se había reducido 66%, mientras que el cobro por derechos de agua se había incrementado casi 9 000 veces, de 1.5 millones de pesos (constantes de 2009) en 1983, a 13 192 millones en 1993.[31] Los dos hechos marcaron un cambio drástico de la relación Estado-sociedad. Lo que se inició en 1926 con la creación de la CNI se venía abajo, es decir, el proyecto de hacer del Estado un protagonista decisivo en los usos del agua, no sólo regulando los usos de particulares y de ejidos sino impulsando mediante el gasto público la innovación tecnológica y el crecimiento del aparato productivo. El cambio anterior se reflejó de inmediato en el contenido de los informes gubernamentales: si antes se presumían las miles de hectáreas abiertas al riego, ahora se informaba el aumento de la recaudación.[32] Por desgracia, el cambio fiscal de 1985-1986 ha sido muy poco estudiado.

El segundo atributo perdido es la reforma agraria. A finales de 1991 se tomó la decisión mediante reforma constitucional al artículo 27. Así llegaba a su fin el segundo rasgo distintivo del siglo XX en este ramo, es decir, el sostenido esfuerzo por redistribuir el agua entre millones de pequeños productores, vecinos de miles de localidades rurales. Alegando minifundismo, baja productividad, pobreza extrema pero, sobre todo, la incertidumbre jurídica de la propiedad privada y los capitales, el gobierno federal promovió la reforma constitucional para poner fin al reparto de tierras, aguas y demás recursos territoriales. Era expresión de cambios de fondo en la economía mexicana y de su inserción en la economía mundial; también era expresión de nuevas ideologías que entrañaban una fuerte crítica al Estado del Bienestar, de potente intervención en la economía. Significaba la adopción de paradigmas que, por un lado, reivindicaban la prioridad del mercado de capitales y, por otro, limitaban la función estatal a la mera regulación de esos capitales. Retorno al liberalismo,

[31] Sobre la caída del gasto durante 1983-1988, véase Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Agua y sociedad. Una historia de las obras hidráulicas en México*, México, s.e., 1988, p. 183; y sobre la recaudación entre 1983 y 1993, véase *EAM 2011*, *Estadísticas del agua en México*, México, Comisión Nacional del Agua, 2011, cuadro G5.4.

[32] Aboites Aguilar, Luis, *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 86-90.

al libre comercio, a la confianza en las bondades del libre juego de las fuerzas ciegas del mercado.

En términos de esta historia política basada en los usos del agua, importa señalar que los cambios anteriores aparecieron en la nueva ley de aguas nacionales, expedida en 1992. Pero antes hay que tomar nota de un cambio burocrático de gran importancia: en 1989 nació la Conagua, como organismo dedicado por entero a la regulación de los usos del agua, a la cobranza por esos usos y al cuidado del medio ambiente. No fue casualidad que la Conagua abandonara el sector de agricultura para incorporarse a un sector burocrático que lentamente ganaba importancia en la administración federal, el referido al medio ambiente y los recursos naturales. De hecho, el cuidado ambiental se convirtió en justificación principalísima del nuevo modelo de gestión federal del agua. El mercado era visto como el mecanismo más eficiente para la distribución del agua. Según los nuevos razonamientos, además de rendir más en términos productivos, se convertiría en la mejor herramienta para cuidar el medio ambiente, un aspecto que ciertamente no preocupaba en la época de la CNI-SRH.[33]

La nueva ley de aguas se caracteriza por dos cambios principales: por un lado, eliminó los candados que antes buscaban proteger al llamado "sector social" (ejidos y comunidades) y, por otro, allanó el camino del mercado de aguas, es decir, de la libre compra-venta y renta de derechos de agua, prácticas que, hay que decir, existían desde tiempo inmemorial, pese a las prohibiciones legales. El agua iría a donde produjera más, lo que significaba abandonar el criterio justiciero inherente a la reforma agraria. Para el propósito mercantil, se creó el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA), con el objetivo de establecer, como en los catastros, una regulación administrativa pero también fiscal sobre los derechos de los particulares en materia de usos del agua. Si con la inversión pública y la reforma agraria el Estado posrevolucionario había construido un ámbito extenso de quehacer político y de relaciones con diversos grupos sociales, ahora el Estado se deshacía de ese ámbito y se colocaba como simple regulador y cobrador de impuestos. Incluso los distritos de riego, la vieja joya de la corona del agua de la nación, pasaron a manos de los agricultores, buscando eliminar los subsidios que durante largos años beneficiaron a los grandes agricultores asentados en esas zonas de alta productividad.[34]

La ley de 1992 dejó intocados los componentes originarios del agua de la nación, definidos por el artículo 27 constitucional. Lo anterior significa que no se modificó la propiedad nacional, inalienable e imprescriptible, del agua. Dicho de otro modo, ratificó la imposibilidad de la propiedad privada. Pero en cierto modo, al perderse la reforma agraria y la inversión pública, la ley de 1992 es un retorno a la literalidad originaria del artículo 27, si puede decirse así. Tal vez era un intento por

[33] En otro trabajo se bautizó a esta nueva combinación de mecanismos y propósitos como "agua mercantil-ambiental", en oposición al "modelo SRH". Véase Aboites Aguilar, Luis, *La decadencia del agua…*, *op. cit*.

[34] Sobre las nuevas ideas y las nuevas normas legales, véase Farías, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1993, y Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

volver a los antecedentes de ese artículo constitucional de 1917, al menos a la ley de aguas de 1910. Por ello, era la negación del siglo XX posrevolucionario en materia de aguas. Si después de 1992 el agua de la nación quedó intocada, lo que quedó debilitado fue el centro político que el agua de la nación había ayudado a construir. Como se intentó mostrar, en este ramo la fuerza de ese centro político provenía no sólo del artículo 27 sino de la combinación de dicha disposición constitucional con la reforma agraria y la inversión pública.

VII. Epílogo

Hay al menos cuatro acontecimientos que deben considerarse después de este recorrido. Los cuatro parecen mostrar que el argumento expuesto acerca de que el solo artículo 27 ha sido insuficiente para preservar al centro político de la nación no anda tan extraviado. Sin los otros dos atributos, reforma agraria e inversión pública, la autoridad nacional ha navegado en aguas muy turbulentas.

Los cuatro acontecimientos son los siguientes. El primero se refiere al bochornoso espectáculo que dio la nación mexicana en 2002 a propósito de la deuda de agua, cuyo pago exigía enérgicamente el gobierno estadunidense, en especial los texanos. De entrada, los estados de la cuenca del Bravo se negaron a entregar aguas inexistentes a Estados Unidos. Eran inexistentes no tanto por la larga sequía de la década de 1990 sino porque no existían según el artículo 27. Recuérdese que el párrafo quinto de dicho artículo establecía que toda corriente que fuera afluente de un río que sirviera de lindero con otros países correspondía a la nación. Por lo visto los gobernadores de Chihuahua y Coahuila lo olvidaron. El de Chihuahua fue más allá pues envió un representante a Washington, a tratar de convencer a los congresistas estadunidenses de que las presuntas aguas chihuahuenses brillaban por su escasez. ¿No acaso las relaciones exteriores son monopolio del gobierno federal? Por otro lado, las entidades federativas mexicanas, que se enfrentaban especialmente con los texanos por las aguas del Bravo, comenzaron a pelearse entre sí. Los tamaulipecos, sobre todo, la tomaron contra los neoleoneses, chihuahuenses y contra los bajacalifornianos, alegando que Baja California debía reducir el consumo de agua del río Colorado para que los tamaulipecos pudieran exigir más agua del Bravo. Era la lógica del tratado bilateral de 1944, que se basa en un intercambio de aguas de las cuencas del Bravo por las del Colorado.[35]

El segundo acontecimiento es la tendencia a la concentración del acceso al agua en los distritos de riego. En un estudio de 2010, sustentado en los registros de consumo de electricidad de los pozos profundos, se lee que 12 familias consumían 40%

[35] Aboites Aguilar, *La decadencia*…, *op. cit.*, pp. 114-118. Sobre ese tratado es indispensable el libro de Samaniego, Marco Antonio, *Ríos internacionales entre México y Estados Unidos. Los tratados de 1906 y 1944*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma de Baja California, 2006.

del volumen total de un distrito de riego entero.[36] Este es un dato que era imposible, pese a los vicios y corruptelas, en 1970. Lo de 2010 es signo de los tiempos, según puede apreciarse también en otros distritos de riego, al menos en La Laguna, Delicias y Culiacán.

El tercero es el tráfico de pozos profundos. No faltan noticias sobre el desaseo, por decir lo menos, con que la Conagua dice que maneja los pozos profundos. Noticias de Sinaloa, Coahuila, Chihuahua y Guanajuato, al menos, hacen pensar primero en el gran número de pozos ilegales, y segundo en su concentración. Incluso a un activista, empresario panista y ex presidente municipal, lo asesinaron por esa razón. Sólo en Chihuahua la Conagua reconocía a fines de 2015 la existencia de 850 pozos ilegales. Mención especial merece la acelerada explotación de acuíferos del rumbo de Cuatrociénegas, Coahuila, cuyos cuerpos de agua han sido comparados con las islas Galápagos por su riqueza y diversidad biológica. La sobreexplotación de ese recurso se explica por los cultivos de alfalfa destinados a los gigantescos establos lecheros de la empresa LALA.[37]

El cuarto tiene que ver con la cuestión fiscal. Se refiere a la lejanía de la Conagua contemporánea con respecto a la ilusión con la que nació en 1989. En 1993 un informe de dicha dependencia federal presumía que la recaudación por derechos de uso de las aguas nacionales financiaba 93% de su presupuesto anual. Pero la información posterior muestra que ese porcentaje entró en declive muy pronto, a tal grado que en 2009 la recaudación significaba apenas 32% del presupuesto anual ejercido por dicha dependencia federal.[38] La meta anhelada en 1989-1992 de hacer del agua una nueva fuente de ingresos del moderno Estado adelgazado se había quedado en mera ilusión; y el gobierno federal, como ocurría antes, tenía que subsidiar a la dependencia federal encargada del ramo.

Lo anterior no puede explicarse sin un hecho alarmante: que la Conagua alcanzó un pico de recaudación por derechos de usos del agua en 1993, con 13 192 millones de pesos, pero que desde entonces la recaudación comenzó a declinar y

---

[36] Olavarrieta Carmona, María Victoria *et al.*, "Beneficio de la cuota energética. Estudio de caso de la Costa de Hermosillo, Sonora, México, 2006-2007", *Región y Sociedad*, XXII: 47 (2010), pp. 145-164.

[37] Sobre Sinaloa, véase Valenzuela Sánchez, Dolores del Rosario, "Conflictos por el agua en la región hortícola del distrito de riego 10 Culiacán-Humaya", México, Instituto Mora, 2011 (tesis de maestría), p. 86; sobre Chihuahua, véase "Cierra Conagua 700 pozos ilegales", *El Diario de Chihuahua*, 8 de noviembre de 2015; sobre el asesinato de un ex presidente municipal y activista contra el tráfico de pozos, véase *La Jornada*, 26 de febrero de 2015, "Asesinan a un activista de El Barzón en Ciudad Juárez", y *El Diario de Chihuahua*, 24 de febrero de 2015: "Ex alcalde de Villa Ahumada ejecutado hizo varias denuncias en la PGR", nota en la que reproduce el comunicado de El Barzón-Chihuahua al respecto; sobre Guanajuato, donde los pozos aumentaron de 1 110 en 1960, a 16 500 en 1996, véase Marañón, Boris, "La gestión del agua subterránea en Guanajuato. La experiencia de los Cotas", *Estudios Agrarios*, 12 (mayo-agosto, 1999), pp. 8-9; sobre Cuatrociénegas, véase Eguiarte, Luis E. y Falcón, Luisa, "Los siete pecados ambientales de Cuatrociénegas". Disponible en: *http://www.agua.org.mx/agua-grupos-de-trabajo/grupos-inactivos/-situacion-en-cuatro-cienegas/256--sp-227/1506--los-7-pecados-ambientales-de-cuatrocienegas*.

[38] La referencia de 1993, en Comisión Nacional del Agua (Conagua), *Memoria de gestión. Síntesis del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994*, México (15 de septiembre de 1994), p. 14. Sobre 2009, véase *EAM 2011*, *Estadísticas*…, *op. cit.*, p. 91.

nunca más (hasta 2009) alcanzó ese pico. La recaudación de 2009 era 30% menor a la de 1993.[39] ¿Cómo explicar el declive de la recaudación? ¿Acaso se usó menos agua y ello explica la disminución recaudatoria, no obstante que la población nacional pasó de 91 millones de habitantes en 1995, a 112 millones en 2010? ¿O acaso se tomó una decisión de largo alcance referente a suavizar la exigencia tributaria en el ramo? Hay que insistir además en un hecho clave: en este caso, como en otros, no importa el cambio de sexenios ni el origen partidista de los gobiernos. La reducción se inicia en el último año del gobierno del priista Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se sostiene a lo largo del periodo presidencial del también priista Ernesto Zedillo (1994-2000), y lo mismo ocurre con los dos presidentes de extracción panista, el primero correspondiente al sexenio 2000-2006, y el segundo considerando sólo la mitad del periodo presidencial (2006-2009).

Sin duda, la suerte recaudatoria de la Conagua está íntimamente relacionada con un problema general del país, a saber, la incapacidad del Estado mexicano de cobrar impuestos, lo que explica la baja carga fiscal. Este rasgo, que hace mundialmente famoso a México, no es cosa reciente sino que se remonta a varias décadas (la referencia más antigua al respecto data de 1939). Lo anterior lleva a una reflexión de fondo: si la incapacidad tributaria fue manifiesta aun durante el periodo de auge del Estado posrevolucionario, dijéramos durante los años 1938-1981 (de alto crecimiento económico, además), qué puede pensarse o esperarse en las décadas más recientes caracterizadas por el bajo crecimiento de la economía nacional. No está de más decir aquí que en estos mismos años la potencia económica de la capital del país cayó en picada, medida simplemente por su contribución al PIB: de más de 30% en 1960, a menos de 20% en 2010. El centro político de la nación perdía así otro de sus atributos,

En todos estos aspectos, el saldo del agua de la nación posterior a los cambios y reformas de 1989-1992 lleva al escepticismo y a la preocupación. No se insinúa que haya que volver a la reforma agraria y al gasto público al modo del siglo XX. Pero sí se sostiene que a estas alturas, después de casi 30 años de vida del nuevo modelo de agua, la sola disposición constitucional se muestra cada vez más cercada o inundada por un agua oligárquica que, como en otros ámbitos, parece imponer sus reales. Y ya no hay una autoridad nacional con poder bastante para contrarrestarla, regularla o aun para someterla o limitarla. Tampoco hay una ideología interesada en ello ni, por tanto, una voluntad política consecuente, ni un presupuesto boyante que permita armar esperanzas. El punto es cómo reconstruir en el siglo XXI el poder de la nación, ese que todavía señala el artículo 27 constitucional. Conforme transcurre el nuevo siglo, la urgencia por reconstruirlo se va haciendo cada vez mayor.

Por todo lo expuesto, queda clara la necesidad de reconciliarnos con la historia, en este caso con la buena idea que tuvieron los constituyentes de 1917 de inventar el agua de la nación y con todos aquellos que entendieron que había que reforzarla mediante la reforma agraria y el gasto público. Por lo menos nos sirve ahora en 2017 para acordarnos de ella, y de ellos.

---

[39] La recaudación total por derechos de agua durante el periodo 1983-2009, a precios constantes de 2009, en *EAM 2011*, *Estadísticas*…, *op. cit.*, cuadro G5.4.

VIII. Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.

———, "La ilusión del poder nacional. Provisión de agua y alcantarillado en México 1930-1990", en Lira Vásquez, Carlos y Rodríguez Kuri, Ariel (coords.), *Ciudades mexicanas del siglo XX. Siete estudios históricos*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 181-216.

———, *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*, México, El Colegio de México, 2009.

Aboites Aguilar, Luis y Estrada Tena, Valeria (comps.), *Del agua municipal al agua nacional*, México, Comisión Nacional del Agua, CIESAS, 2001.

Appendini, Kirsten, "Producto Bruto Interno por entidades federativas 1900, 1940, 1950 y 1960", s/f (mimeo).

Arreguín Mañón, José, *Aportes a la historia de la geohidrología en México 1890-1995*, México, CIESAS, Asociación Geohidrológica Mexicana, 1998.

Bennett, Vivianne, *The Politics of Water. Urban Protest, Gender, and Power in Monterrey, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995.

Birrichaga, Diana, "El abasto de agua potable en San Luis Potosí y León (1935-1947)", Suárez Cortez, Blanca Estela y Birrichaga, Diana, *Dos estudios sobre usos del agua en México (1835-1947)*, México, CIESAS, IMTA, pp. 91-149.

———, "Las empresas de agua potable en México (1887-1930)", Suárez Cortez, Blanca Estela (coord.), *Historia de los usos del agua en México. Oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*, México, CIESAS, Conagua, IMTA, 1998, pp. 183-231.

———, "Modernización del sistema hidráulico rural en el Estado de México (1935-1940)", Birrichaga, Diana (coord.), *La modernización del sistema de agua potable en México 1810-1950*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2007, pp. 193-217.

Bribiesca, José Luis, *El agua potable en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1959.

Cabrera, Luis, *Obras completas. Obra jurídica*, México, Oasis, 1972, vol. I.

Carmagnani, Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Carvajal Ramírez, René, "Aspectos legales de las aguas subterráneas en México", *Ingeniería hidráulica en México*, XXI: 3 (julio-septiembre, 1967), pp. 249-258.

Castañeda González, Rocío, *Irrigación y reforma agraria: las comunidades de riego del valle de Santa Rosalía, Chihuahua 1920-1945*, México, CIESAS, Comisión Nacional del Agua, 1995.

Comisión Nacional del Agua (Conagua), *Memoria de gestión. Síntesis del periodo comprendido de diciembre de 1988 a agosto de 1994*, México (15 de septiembre de 1994).

DELGADO AGUILAR, Francisco Javier, "Obra pública, cambio urbano y protesta social en la primera mitad del siglo XX: el abasto de agua en la ciudad de Aguascalientes", México, El Colegio de México, 2011 (tesis de doctorado).

DURÁN G., Jesús Roberto, *Chihuahua. El vital líquido a través de los tiempos*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 1995.

EAM 2011, *Estadísticas del agua en México*, edición 2011, México, Comisión Nacional del Agua, 2011.

EGUIARTE, Luis E. y FALCÓN, Luisa, "Los siete pecados ambientales de Cuatrociénegas". Disponible en: *http://www.agua.org.mx/agua-grupos-de-trabajo/grupos-inactivos/-situacion-en-cuatro-cienegas/256--sp-227/1506--los-7-pecados-ambientales-de-cuatrocienegas*.

EHM, *Estadísticas históricas de México 2014*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Geografía y Estadística (versión electrónica).

FARÍAS, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1993.

GALARZA, Ernesto, *La industria eléctrica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

GARZA, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2005.

KNIGHT, Alan, "La revolución mexicana, ¿burguesa, nacionalista o una gran rebelión?", *Cuadernos Políticos*, 48 (octubre-diciembre, 1986), pp. 5-32.

KROEBER, Clifton B., "La cuestión del Nazas", *Historia Mexicana*, XX: 3 (1971), El Colegio de México, pp. 428-456.

———, *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México*, México, CIESAS, IMTA, 1994.

LANZ CÁRDENAS, José, *Legislación hidráulica en México*, Villahermosa, Consejo Editorial del Gobierno del Estado, 1982.

MARAÑÓN, Boris, "La gestión del agua subterránea en Guanajuato. La experiencia de los Cotas", *Estudios Agrarios*, 12 (mayo-agosto, 1999), pp. 1-21.

MARGADANT, Guillermo F., "El agua a la luz del derecho novohispano", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, I, 1989, pp. 113-146.

MEYER, Michael C., *El agua en el suroeste hispánico. Una historia social y legal 1550-1850*, México, CIESAS, IMTA, 1997.

MIRANDA CORREA, Eduardo, *Las pugnas por el abastecimiento de agua potable y el drenaje en la ciudad de Querétaro 1940-1970*, Querétaro, Presidencia Municipal, 1996.

NUGENT, Daniel, *Spent Cartidges of Revolution: An Anthropological History of Namiquipa, Chihuahua*, Chicago, Chicago University Press, 1993.

OLAVARRIETA CARMONA, María Victoria *et al.*, "Beneficio de la cuota energética. Estudio de caso de la Costa de Hermosillo, Sonora, México, 2006-2007", *Región y Sociedad*, XXII: 47 (2010), pp. 145-164.

ORIVE ALBA, Adolfo, *La irrigación en México*, México, Grijalbo, 1970.

RODRÍGUEZ KURI, Ariel, "Urbanización y secularización: temas y problemas historiográficos, c.a. 1960-1970", en MAYER, Alicia (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, t. I, pp. 107-119.

SAMANIEGO, Marco Antonio, *Ríos internacionales entre México y Estados Unidos. Los tratados de 1906 y 1944*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma de Baja California, 2006.

SECRETARÍA de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Agua y sociedad. Una historia de las obras hidráulicas en México*, México, s.e., 1988.

SECRETARÍA de Recursos Hidráulicos (SRH), *Informe de labores de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Del 1o. de diciembre de 1946 al 31 de agosto de 1947*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1947, 2 vols.

TÉLLEZ KUENZLER, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

TORRES LÓPEZ, Enrique y SANTOSCOY, Mario A., *La historia del agua en Monterrey, desde 1577 hasta 1985*, Monterrey, Castillo, 1985.

VALENZUELA SÁNCHEZ, Dolores del Rosario, "Conflictos por el agua en la región hortícola del distrito de riego 10 Culiacán-Humaya", México, Instituto Mora, 2011 (tesis de maestría).

VALLADARES, Laura, "Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos del agua en Morelos (1880-1940)", México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1996 (tesis de maestría).

VERA ESTAÑOL, Jorge, *Alegatos que presenta el señor licenciado Jorge Vega Estañol en el juicio ordinario de la Compañía Agrícola, Industria, Colonizadora Limitada del Tlahualilo* versus *el gobierno federal*, México, Secretaría de Fomento, 1910.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS ENEMIGOS

José Antonio Aguilar Rivera*

Sumario: I. *El "almodrote de Querétaro"*. II. *La imposición legal de la tiranía*. III. *Conclusión*. IV. *Bibliografía*.

Es un lugar común afirmar que la historia la hacen los vencedores. Por mucho tiempo los críticos de la Constitución de 1917, producto de los revolucionarios triunfantes, fueron descalificados como reaccionarios. La carta de Querétaro pronto se convirtió en el estandarte del nuevo Leviatán mexicano. El centenario de la Constitución es, sin embargo, una oportunidad para revisar esas críticas. ¿Eran todas ellas producto de la amargura de la derrota de porfiristas, huertistas y algunos maderistas? ¿Había algo atendible en sus señalamientos? Este ensayo busca dar cuenta de las razones y los argumentos de los primeros enemigos de la Constitución de 1917.

I. El "almodrote de Querétaro"

Una parte importante de la crítica a la carta que se promulgó el 5 de febrero en Querétaro fue producto de los exiliados que dejaron el país al triunfo de la Revolución. Algunos de ellos eran partidarios del régimen del general Díaz, otros estuvieron al lado del presidente Francisco I. Madero hasta su derrocamiento y, finalmente, otros más apoyaron el cuartelazo de Victoriano Huerta contra el gobierno constitucional en 1913. Una parte de ellos se encontró en Estados Unidos en el exilio, desde donde miraban con innegable amargura los acontecimientos de su patria. Muchos de ellos eran prominentes abogados y juristas. El grupo porfirista y huertista fundó

* Profesor-investigador, División de Estudios Políticos, CIDE. Agradezco la ayuda a Ignacio Marván y Manuel Patiño. Una parte de la investigación se hizo gracias a una beca del Programa de Estancias Cortas de Investigación en la Colección Latinoamericana Nettie Lee Benson de la Universidad de Texas, en Austin y la Secretaría de Relaciones Exteriores en octubre de 2015.

una publicación semanal en San Antonio, Texas: la *Revista Mexicana*, que dirigía el ex ministro huertista Nemesio García Naranjo.[1] La nueva Constitución fue un tema recurrente en la publicación entre 1917 y 1919. Podemos identificar dos ejes ideológicos en las críticas. El primero consiste en una defensa del liberalismo decimonónico frente a las innovaciones de la carta de Querétaro. El segundo es la acusación de la Constitución de 1917 de ser el producto del bolchevismo.

Dos meses después de promulgada, los editores de la *Revista* tronaban: "podemos afirmar que nada se hará, donde por Congreso se tiene un conglomerado de fracasados, desequilibrados, gente sin conciencia, traidores a sus ideales revolucionarios y a la Patria". La reivindicación del liberalismo del siglo anterior era aquí explícita:

> Quedan pues, frente a frente, los verdaderos liberales, los que no permitirán ni tolerarán otra Constitución que la de 1857; y los falsos liberales tránsfugas, autores de la flamante "Constitución de Carranza". Entre los primeros está el grupo que venera y defiende la legítima Constitución, esa que en la diestra lleva la majestuosa figura del gran Juárez, el tipo puro y clásico de nuestra raza. Entre los segundos, Carranza y su cohorte, es decir, una caricatura ridícula… Combatiremos y no cejaremos hasta conseguir que de nuevo se esculpa, en letras de resplandeciente oro, la gloriosa fecha del 57! Sabremos arrancar, para arrojarla al fondo pantanoso de la ciénaga, esa Constitución de Carranza que pretenden imponernos.[2]

El 11 de febrero de 1917, recién promulgada la nueva Constitución, los editores se lamentaban: "el día 5 de febrero, celebraron los carrancistas el sexagésimo aniversario de la Constitución de 1857 con el más horrendo sacrilegio que ha presenciado México. El código de Arriaga y Zarco, Gómez Farías y Guzmán, fue derogado y sustituido por un engendro abominable de Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías".[3] En el primer aniversario de la Constitución, la *Revista Mexicana* recordó a

---

[1] Sobre este grupo, véase Garcíadiego, Javier, *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México-UNAM, 1996. Sobre el liberalismo y la fundación de la Escuela Libre de Derecho, véase Aguilar Rivera, José Antonio, *La geometría y el mito*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 98-106.

[2] MEYN, "La Constitución de Carranza", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 8 de abril de 1917. MEYN era el pseudónimo colectivo para firmar artículos en la revista.

[3] "Enfrente del sacrilegio", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 11 de febrero de 1917. De acuerdo con Ignacio Marván, José Natividad Macías fue un "abogado exitoso, con larga trayectoria legislativa y docente, tenía 59 años y era rector de la Universidad Nacional al momento de postularse al Congreso Constituyente". Luis Manuel Rojas, era un "jalisciense, anti-reyista, posteriormente maderista, diputado en la XXVI Legislatura, encarcelado por Huerta en octubre de 1913, después incorporado al constitucionalismo y ya tenía 45 años cumplidos cuando fue constituyente. Ambos fueron el núcleo fundamental de la Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública, fundada por el Primer Jefe para preparar la redacción de los decretos revolucionarios que siguieron a las adiciones del Plan de Guadalupe, firmadas y publicadas el 12 de diciembre de 1914 y fue precisamente a ambos a quienes en febrero de 1916 Carranza les encargó formalmente el Proyecto de Reformas a la Constitución que sería presentado al Constituyente". Marván Laborde, Ignacio, "Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917", México, CIDE, Documento de trabajo núm. 245, noviembre de 2012, p. 5.

los prohombres de la Reforma: Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, León Guzmán y Santos Degollado. Y afirmaba: "¿Qué, Vallarta puede compararse con mentecatos que fueron a Querétaro? ¿Qué, el nombre de Arriaga puede pronunciarse sin rubor junto con el de Palavicini? ¿Qué, no hay una inconmensurable distancia entre el Presidente del Constituyente de 57 y el Presidente del Constituyente de 1916-17?".[4]

Sin embargo, no todo era invectiva. Los editores del semanario tenían una teoría del desarrollo constitucional del país hasta ese momento. En respuesta a las apologías de la Constitución que se publicaban en la Ciudad de México, los editores de la *Revista Mexicana* alegaban que "lo que todo mundo anhela en México, es borrar el precedente de que las revoluciones triunfantes, reincidiendo en los errores del pasado, destruyan de una plumada las instituciones del país".[5] La defensa de la carta de 1857 no era un tic. Según los editores de la *Revista*, esa Constitución era algo que formaba "parte de la República misma". Se había convertido en un símbolo. No ignoraban, como Emilio Rabasa había señalado cinco años antes en *La Constitución y la dictadura,* que esa Constitución no había regido en la práctica: "ya sabemos que los espíritus superficiales alegarán que nuestra Carta Magna nunca recibió exacta aplicación y que por lo mismo era aparente el culto que se le tributaba. A esto se puede contestar, que las leyes de todas las Naciones comienzan por aplicarse formalmente; y que, tan sólo a través de los tiempos, después de haber sido meras fórmulas, por luengos años, acaban por imponerse como verdades definitivas. Los dictadores que se someten a las formalidades de la Ley, preparan el reinado de ésta en el porvenir".[6] Así, poco a poco, "a través de los tiempos, las fórmulas fueron adquiriendo vida". En vista de esta marcha progresiva hacia el imperio efectivo de las leyes, era necesario conservar la vieja Constitución: "Si no la podíamos aplicar con exactitud, nuestra obligación consistía en conservarla, cuando menos como una fórmula, para que en el futuro, generaciones más aptas gozasen de los preceptos que las actuales generaciones no habían podido disfrutar… Así nos encontrábamos cuando el Carrancismo se atrevió a tocar con mano sacrílega la obra de los Constituyentes".

La crítica a la Constitución de 1917 no fue toda anónima. Destacan los casos de algunas figuras que firmaron sus colaboraciones. Querido Moheno (1873-1933), prominente abogado y ex ministro de Huerta, escribió cuatro artículos para el semanario. La estridencia se mezclaba ahí con el análisis. Así comenzaba Moheno su primera colaboración: "Por instinto venía yo resistiéndome a conocer 'el producto' de la asamblea de Querétaro: algo me advertía que aquello no era para personas decentes. Y en efecto, su lectura me ha valido un día entero de marasmo y jaqueca, como si por espacio de algunas horas se me hubiera obligado a respirar dentro del orinal corrompido de una leprosería".[7] Moheno criticaba el escaso tiempo con

---

[4] "El primer aniversario del almodrote de Querétaro", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 24 de febrero de 1918.

[5] "Una constitución ilegal", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado,* 15 de abril de 1917.

[6] *Idem*.

[7] Moheno, Querido, "La Constitución de Querétaro. Primer artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 25 de marzo de 1917. Y seguía: "Su lectura trastorna y embrutece… el engendro de Querétaro no sólo es el fruto natural de los padres que lo engendraron, en una orgía de marihuana y tequila, sino el resultado lógico y forzoso de los antecedentes de la obra, estúpida y maligna".

el que se formó el proyecto, en comparación con la carta de 1857. También señalaba que el Congreso no había sido representativo. De ahí que "la obra de semejante asamblea, no pudo ser la expresión ni aun aproximada de la voluntad nacional". El Constituyente había violado los procedimientos de enmienda que la carta de 1857 contemplaba explícitamente: "para que la asamblea de Querétaro pudiera existir, era indispensable, entre otras cosas, que previamente hubiera dejado de regir la Constitución de 1857". Así, "permitir que una Constitución sea reformada fuera de la misma Constitución, es negarla y desconocerla y barrer hasta los cimientos de la doctrina constitucional".[8]

De la misma manera, Moheno criticó la limitación de la libertad religiosa en el nuevo artículo 3: "este no es un artículo que consagre libertades, sino una ley que establece prohibiciones y prohibiciones atentatorias, puesto que con ellas se rebasa el límite de acción del Estado, al intervenir y acondicionar la enseñanza privada".[9] También reparó en un tema central: la naturaleza retroactiva de algunas disposiciones de la nueva Constitución. En efecto, la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14, "es cinismo absoluto, porque esa misma ley, a poco andar, en la fracción VII del artículo 27, previene lo siguiente: 'se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia (¡hasta las sentencias!) transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, (?), rancherías (!), pueblos, congregaciones, tribus (!) y demás corporaciones de población (!!!), que existan todavía desde la ley de 25 de julio de 1856. ¿Hay alguien que supiera jamás de una retroactividad más notoria y brutal?" Para Moheno eso equivalía llana y simplemente al robo, porque "reconocer, de acuerdo con la conciencia universal, que la confiscación es una forma de robo con violencia y vivir apoderados, contra la voluntad de sus dueños, de millares y millares de inmuebles que valen muchos cientos de millones de pesos, es agregar al feo vicio del robo, la mancha de cobardía".[10] Otras críticas incluían la nueva versión del artículo 29, según la cual la garantía de la vida humana podía suspenderse.[11]

La discusión entre los exiliados sobre la Constitución de Querétaro se prolongó por más de dos años. En un editorial publicado a principios de 1919 los editores de la *Revista Mexicana* se preguntaban: " Cómo! ¿Aún discutimos cuál es la ley fundamental de México?… si el Almodrote es la Ley suprema, hay que someterse a Carranza inmediatamente; si el Código de 1857 es el auténtico, entonces hay que combatir a don Venustiano, como usurpador". Era claro que entre las disposiciones de la Constitución de 1917 que los exiliados encontraban objetables el artículo 27 tenía un lugar especial: era el artículo "más atentatorio" de ese "código falso".[12]

---

[8] Moheno, Querido, "La Constitución de Querétaro. Segundo artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 1o. de abril de 1917.

[9] *Idem*.

[10] Moheno, Querido, "La Constitución de Querétaro. Tercer artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 8 de abril de 1917.

[11] Moheno, Querido, "La Constitución de Querétaro. Cuarto artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 15 de abril de 1917.

[12] "Ante todo, la Constitución", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado,* 12 de enero de 1919.

En 1919 otro notable abogado, Jorge Vera Estañol (1873-1958), ex ministro de Huerta, escribió en la *Revista Mexicana* una serie de artículos críticos de la Constitución de 1917.[13] En ellos repitió las consabidas críticas sobre el origen de la carta de Querétaro: "¿Cómo se explica, pues, que haya sido convocada la exótica Asamblea de Querétaro, a quien ni la carta de 1857, ni las proclamas revolucionarias carrancistas, invistieran de soberanía constituyente? Sencillamente como un cuartelazo, concebido, preparado y perpetrado por la casta neo-militar de los ciudadanos armados, a efectos de instituir el régimen bolchevique, que no cabía, no podía caber en los generosos amplios y liberales principios de la Constitución de 1857. Ese cuartelazo vicia, de vicio original que no puede curarse, a la Constitución de Querétaro; la hace espuria ante cualquier criterio jurídico, político y aun revolucionario".[14] Para el crítico, la estrategia de limitar la participación en el Congreso Constituyente obedecía a razones políticas e ideológicas. Una minoría utilizaba la exclusión para imponer su proyecto, que no gozaba de amplio apoyo popular. Así, "el proletariado en armas se declaró… el único habilitado para ejercer la ciudadanía, el dueño de la nación, el árbitro de sus destinos". La implicación era clara: " Si la organización de un régimen por las sub-clases sociales en ventaja única de ellas mismas es bolchevique, la Asamblea de Querétaro fue bolchevique!"[15]

Vera Estañol criticó el anticlericalismo de la carta de 1917. Así, reconocía:

> a fuer de liberales sinceros y de corazón amantes del Estado laico y atentos al progreso y desarrollo de la sociedad en lo temporal, no podemos menos que aplaudir las disposiciones de la Constitución de Querétaro que niegan a los ministros de cualquier culto el voto pasivo, su asociación para fines políticos y el uso del púlpito, del confesionario o de cualquier otro acto religioso, como instrumento de propaganda política… mas para ser consecuentes con el mismo principio de derecho público hay que admitir que en materia de fe, la Iglesia debe ser absolutamente soberana.

Así, "aunque la Constitución de Querétaro de nombre reconoce la libertad de conciencia, de hecho viola sus más elementales manifestaciones". Criticaba, entre otros, el poder que la carta le daba a los estados para determinar en sus territorios el número de sacerdotes que podía ejercer el ministerio. Ello probaba que "la Constitución de 1917 no fue hecha, ni por el pueblo mexicano, ni para el pueblo mexicano".[16]

Un argumento similar fue utilizado por Vera Estañol para defender las escuelas confesionales: la necesidad de educar a una masa ignorante. En efecto, "si pudiéramos lograr la educación sin necesidad de los institutos religiosos, lo preferiríamos,

---

[13] En 1920 Vera Estañol publicó estos ensayos en forma de libro: *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside, 1920. También lo hizo en inglés: Vera Estañol, Jorge, *Carranza and his Bolshevik Regime*, Los Ángeles, Wayside, 1920.

[14] Vera Estañol, Jorge, "Por qué la Constitución de 1857 es Nacional. Por qué la Constitución de Querétaro es Bolchevique", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado,* 16 de febrero de 1919.

[15] Vera Estañol, Jorge, *op. cit.,* 2 de marzo de 1919.

[16] Vera Estañol, Jorge, *op. cit.,* 16 de marzo de 1919.

pero mientras esto no sea posible, bienvenidos sean los que nos quieran ayudar en semejante obra". El argumento, curiosamente, era secular: "Los libre-pensadores no rechazamos tampoco la infiltración de los sentimientos religiosos en el hombre; mejor dicho, los apetecemos en las masas, no por el dogma que contengan, que nos es indiferente, sino por la fuerza moral que desarrollan en la conducta".[17] Así, afirmó Vera Estañol,

> El Código de Querétaro inscribió para su eterna ignominia el siguiente retrógrado precepto: "ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria"… Cuánto mejor y más liberal habría sido reconocer en los institutos religiosos y ministros de cualquier culto la libertad de enseñanza, imponer en sus establecimientos de instrucción primaria los planes, métodos, textos y programas oficiales.

La conclusión era que "la Constitución que por vacuos conceptos de soberanía, que por odios políticos, que por intransigencia religiosa, que por verdadero cretinismo, condena a todo un pueblo a vegetar en la más degradante subcivilización, no trasunta, no puede trasuntar, las aspiraciones nacionales de ese pueblo; expresa las de una casta; no es nacional, es bolchevique".[18]

Sorprendentemente, en lo que hace a la actividad económica, los argumentos de Vera Estañol reconocían explícitamente los logros de la carta de 1917. En efecto, "no hay relación económica de hombre a hombre en las colectividades modernas, que subsista orgánicamente y alcance máxima eficacia a no ser que esté basada en la igualdad".[19] Se refería a la igualdad de derechos, ciertamente, pero también reconocía que cuando la Constitución de 1857 había sido sancionada "no habían surgido, al menos en sus manifestaciones críticas, ni el fenómeno del capitalismo, ni los conflictos a que éste ha dado lugar en las sociedades contemporáneas entre el trabajo y el capital". En este sentido, el crítico no era un ingenuo en términos sociológicos. De ahí que, "en el terreno de los principios, creemos, pues, sinceramente que la Constitución de Querétaro da un gran paso hacia adelante al señalar ciertas reglas concernientes a la condición de los trabajadores". De esta manera, Vera Estañol aprobaba las restricciones al trabajo nocturno para las mujeres, los jóvenes y niños, la limitación de la jornada máxima para los adolescentes, el descanso dominical, "la prescripción de que el salario mínimo, atendiendo a las condiciones de cada región, debe ser bastante para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero", la igualdad de salario a igualdad de trabajo, independientemente del sexo y la nacionalidad, el derecho de los obreros a unirse o sindicarse, la facultad de declararse en huelga pacífica, etc. Para el crítico, "todas estas prevenciones manumiten al trabajo, para hacerlo un factor libre en la producción de la riqueza".

---

[17] Vera Estañol, Jorge, *op. cit.,* 6 de abril de 1919.

[18] Vera Estañol, Jorge, *op. cit.,* 13 de abril de 1919.

[19] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado,* 11 de mayo de 1919.

Sin embargo, para Vera Estañol, el "vicio capital" de la flamante Constitución era que había pecado de radical: "para que el trabajo no sea esclavo, se hace tirano; para que el capital no esclavice, lo tiraniza. La Constitución de Querétaro, en este sentido, revela haber reglamentado las relaciones entre el trabajo y el capital, más que por amor al obrero, por odio al capitalista, y por eso no podemos menos que calificarla de bolchevique".[20] La prohibición de los paros patronales y el reparto de utilidades evidenciaban el aserto. No se trataba sólo de principios abstractos, sino de realidades económicas:

> México, poniendo ejemplo al mundo, habrá escrito la más bella página de la literatura romántica, pero habrá hecho aún más precaria la existencia del obrero, pues no hay que olvidar que el capital, cualquiera que sea su nacionalidad, migra hacia las regiones del mundo en que puede realizar mayores provechos y sin capital no hay, en la economía contemporánea, fábricas, ni talleres, ni reproducción progresiva de la riqueza.[21]

Varias de las acciones de Carranza posteriores a la promulgación de la Constitución —como la circular de 6 de septiembre de 1917 que declaraba que las empresas que suspendieran sus labores serían sujetas de incautación— confirmaron, a los ojos de Vera Estañol, el carácter bolchevique del régimen. La medida no distinguía entre empresas que brindaran servicios públicos de otros establecimientos. En efecto, "el interés social no exige ni puede exigir, la socialización de toda la propiedad privada, como tampoco la socialización de todas las industrias. Al contrario, el interés social, en tanto que no se trate de empresas directamente obligadas a prestar un servicio público, demanda la libertad económica, la iniciativa individual".[22] Así, "la ley de la libre concurrencia es para estos negocios privados la mejor y más eficaz garantía de su utilidad general; la intervención del Estado, ni teórica ni prácticamente ha podido justificarse".[23] El razonamiento apelaba a los fundamentos económicos de la inversión: "si los particulares no se sienten seguros o no pensarán en aportar sus contingentes de inteligencia, trabajo de coordinación y dinero al planteamiento y prestación de los servicios públicos o entrarán con el ánimo deliberado de obtener desde luego desproporcionadas ganancias para cubrirse eventuales pérdidas en el futuro, lo cual redunda en perjuicio del público al que se trata de servir".[24]

---

[20] *Idem*.

[21] *Idem*. Vera Estañol señalaba que las reformas al artículo 27 de 1918 que requirió que los paros y las huelgas contaran con la aprobación del Ejecutivo, empeoraron las cosas. "¿Qué garantía, qué confianza, qué seguridad, pueden sentir el capital y el empresario en la industria mexicana, cuando sabe que quedan al capricho y a la arbitrariedad o de las juntas de conciliación o del Poder Ejecutivo…?" Por lo que hace a los obreros, "se quedarán con grandes prerrogativas, pero sin trabajo; con derechos teóricos a jornales elevados, y sin salarios efectivos; con la visión de la riqueza y la realidad de la miseria. Así están viviendo, así seguirán".

[22] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado,* 25 de mayo de 1919.

[23] *Idem*.

[24] *Idem*.

El 25 de mayo de 1919, otro exiliado y prominente abogado huertista, Toribio Esquivel Obregón (1864-1946), publicó en la *Revista Mexicana* una carta abierta a Venustiano Carranza, intitulada "Hay que restaurar la Constitución".[25] Ahí pedía al Primer Jefe que restaurara la Constitución de 1857 con una carta de reformas similar a la de 1847 respecto a la carta de 1824. Y reconocía que era necesario preservar algunas de las innovaciones de 1917, pues "la Constitución de Querétaro tiene algunos principios que deben conservarse por contener una fórmula acertada para satisfacer necesidades sociales".[26] A esa carta de Esquivel Obregón respondió Vera Estañol el 1o. de junio de 1919. Dirigirse a Carranza era inútil para este crítico. "Tengo, afirmaba, la arraigada convicción de que el sentir generalizado de cuantos mexicanos han estudiado y meditado a fondo la Constitución de Querétaro, es adverso a ésta".[27] Vera Estañol repetía las acusaciones de que la Constitución de 1917 era espuria porque "el llamado Congreso Constituyente de Querétaro, por su composición, por los términos de la convocatoria de elecciones, por las exclusiones contenidas en ésta y en las leyes electorales *ad hoc,* y por la presión que se ejerció en los comicios, no representó la opinión pública mexicana, sino solamente los intereses de la facción triunfante". Sin embargo, el "anatema" principal contra esa carta era que hacía imposible "la armonía interna de la familia mexicana y su convivencia cordial y justa con las naciones extranjeras".[28] El código de Querétaro había derramado y esparcido "tanta hiel y rencores y tanta concupiscencia contra las demás clases sociales y los extranjeros, que en esa viña sólo ha quedado lugar y jugo para la destructora cizaña y semejante código no es, no será nunca, capaz de dar frutos útiles". Y concluía categórico: "para nosotros Carranza es imposible, mientras personifique el carrancismo, y carrancismo es su Código expoliatorio, bolchevique y bóxer, y sus lugartenientes bóxeres, bolcheviques y expoliadores".[29]

El tema del conflicto de clases fue retomado por Vera Estañol en las siguientes entregas sobre la Constitución de 1917. "Aparte de los criminales y renegados", afirmaba, "quienes más activa participación tomaron en la revolución carrancista fueron las clases proletarias, o para ser más exacto, la porción turbulenta de ellas. Peones y operarios, la mayor parte de estos últimos pertenecientes al ramo de los ferrocarriles, formaron los reclutas de las chusmas revolucionarias. Intelectuales fra-

---

[25] Esquivel Obregón, Toribio, "Hay que restaurar la Constitución. Carta abierta a Venustiano Carranza", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 25 de mayo de 1919.

[26] *Idem*. Para Esquivel Obregón constituían mejoras "incuestionables" los siguientes preceptos de la Constitución de 1917: "la forma en que se reconoce el principio de la libertad de la prensa, la del principio de la garantía de la audiencia judicial y demás contenidas en los nuevos artículos 16, 20, 21 y 23; el precepto del banco único de emisión, los requisitos para ser electo Presidente de la República y la forma como han de llenarse las faltas temporales o definitivas de ese funcionario; el requisito de la mayoría de las dos terceras partes del número total de votos en el Congreso para adoptar una ley contra la cual el Presidente ha hecho valer el veto; el principio de la inmovilidad de los jueces, y aquellas reglas relativas a la legislación sobre el trabajo que la experiencia haya demostrado que son practicables en las condiciones de México".

[27] Vera Estañol, Jorge, "La restauración constitucional", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado,* 1o. de junio de 1919.

[28] *Idem*.

[29] *Idem*.

casados, buen número de ellos maestros de escuela, fueron los doctrinarios de esas chusmas". Muchos formaron parte del Congreso Constituyente. La consecuencia de ello, afirmaba Vera Estañol, fue que "a pretexto de levantar al obrero, erigieron en régimen constitucional la retroactiva de las leyes, la inseguridad de los capitales y la expoliación de las tierras: tal es, en efecto, la síntesis de buen número de fracciones del artículo 123 y de los artículos 27 y 28 y otros de la Constitución de Querétaro".[30]

Vera Estañol identificó uno de los problemas centrales del código de 1917: la inseguridad de la propiedad. De acuerdo con Vera Estañol, la propiedad colectiva ahogaba la iniciativa individual. Alegaba: "La propiedad individual ofrece al titular los beneficios que puedan resultar de su actividad, inteligencia y economía, y por eso es la forma más apropiada para estimular el constante mejoramiento de la tierra".[31] Sin embargo, la propiedad individual era una institución social, pues no se reconocía simplemente porque "sea benéfica a individuos determinados, sino porque es conveniente y ventajosa para toda la sociedad". La única afectación legítima a la propiedad individual era la afectación por causas de utilidad pública. Esa era la única "razón por la que debe hacerse a un lado la utilidad privada, es la única causa por la que la propiedad individual puede ser convertida en propiedad social".[32]

El problema con la Constitución de 1917 era que preveía reglas de expropiación que eran en realidad un mecanismo de confiscación arbitrario. En efecto: "Desde el momento en que el poder público esté autorizado a expropiar sin pagar previamente la indemnización, no hay límite posible ni a las declaraciones de utilidad pública, ni a las expropiaciones consiguientes, pues en cambio de bienes real y efectivamente valiosos, el Estado contraerá obligaciones o emitirá papeles de crédito tanto más depreciados cuanto mayor sea su importe".[33] La Constitución de 1917 no contenía más limitación seria al derecho de expropiar, "que la de que 'toca al poder legislativo determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada'". El mismo efecto tenía la previsión de tomar para la compensación el valor catastral —significativamente más bajo— y no el comercial de los bienes expropiados. Así, afirmaba Vera Estañol, "Los constituyentes proclamaron, como uno de los cánones constitutivos del país, el sistemático despojo a los particulares, bajo la apariencia de expropiación". Y continuaba: "Tan grave como esto, y quizás más, es el ilimitado poder de que el Estado ha sido investido en materia de expropiación, por el simple hecho de que la indemnización que haya de pagarse, conforme al segundo párrafo del artículo 27, no necesite ser previa. El Estado puede expropiar hoy y pagar de aquí a veinte años. ¿Es esto expropiación o es despojo?"[34]

La incertidumbre en materia agraria era crucial para Vera Estañol. En efecto: el sistema adoptado por la Constitución era "peor, mucho peor", que el antiguo

---

[30] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 1o. de junio de 1919.

[31] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 22 de junio de 1919.

[32] *Idem*.

[33] *Idem*.

[34] *Idem*.

sistema de tierras comunales, pues por una parte, "se reconoce la existencia de la propiedad individual, y de esa manera no se ponen las tierras todas, bien o mal, al servicio de la comunidad; y por otra parte, se declaran potencialmente socializables todas esas tierras, con lo cual se deprecia su valor, se alejan las oportunidades de operaciones que las dividan y subdividan realmente, se impide la inversión de capitales en su mejoramiento, condición indispensable para que puedan fraccionarse y la agricultura se mantiene estacionaria". De este ordenamiento se derivaba que "el régimen de la propiedad territorial bajo la Constitución de Querétaro, ni es propiamente individualista, porque no brinda garantía seria al patrimonio privado; ni es tampoco comunista, porque no pone los bienes al servicio directo de la colectividad. Es sencillamente el régimen del despojo institucional, pues consagra, a guisa de sistema constitutivo, el programa de incautaciones y robos que llevaron a cabo los 'ciudadanos armados' durante el periodo revolucionario".[35]

En sus artículos Vera Estañol hizo un análisis de la discusión parlamentaria sobre la redacción del artículo 27 y su impacto en el petróleo y concluía lo siguiente:

> Sencilla era en el orden jurídico la cuestión relativa a los combustibles naturales, sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo el carbón de piedra, el petróleo y los hidrocarburos. El dominio no sólo eminente, sino civil, de todo el territorio nacional, había pertenecido originariamente a la Corona Española, y de ella había pasado por virtud de la independencia de Nueva España, a la nación mexicana. Cuanto de ese dominio directo había sido transmitido a los individuos particulares por merced, enajenación o composición especial de la Corona o los gobiernos independientes de México, *o bien por disposición general de la ley, tanto se había convertido en propiedad privada*, y por lo mismo, el gobierno no podía ya reclamar sobre ella dominio civil, directo o indirecto, sino exclusivamente esa parte del dominio eminente que se conoce con el nombre de soberanía".[36]

La conclusión de este razonamiento era evidente: "desconocer la individualización de la propiedad que por acto de la Corona o de los gobiernos nacionales había salido del dominio civil del Estado, era sencillamente un despojo incalificable". La nación había renunciado al carbón, el petróleo y otras sustancias "para convertirlas en propiedad privada por actos de su soberana libertad". Las leyes del 22 de noviembre de 1884 y del 23 de noviembre de 1909 habían declarado que el petróleo, los manantiales gaseosos y los de aguas termales o medicinales eran propiedad del dueño de las superficies. El artículo 27 implicaba, de esta manera,

> no sólo una expoliación atentatoria contra los particulares dueños de los terrenos y por lo mismo de la riqueza combustible del subsuelo, según las leyes precedentes expedidas, sino expoliatorias también de los derechos de explotación adquiridos… y no sólo

[35] *Idem*.

[36] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 13 de julio de 1919. Para Morineau "dominio, dominio directo y propiedad de la Nación" son la misma cosa en el artículo 27. Véase, Morineau, Óscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 200.

> era expoliatoria y retroactiva la proyectada reforma, sino que era absolutamente antieconómica; porque el país, empobrecido por la revolución, necesitaba de la inmigración de capitales extranjeros y la amenaza de socialización no podía tener otro efecto que el de ahuyentarlos de nuevas inversiones.

Finalmente, la reforma en ciernes era peligrosísima para la estabilidad de la soberanía nacional porque afectando de forma injustificada intereses y derechos de extranjeros, seguramente había de traer reclamaciones de los gobierno respectivos".[37] Sorprendentemente, el párrafo cuarto del artículo 27 que sancionaba la socialización del petróleo, el carbón de piedra, los hidrocarburos y otras sustancias, "no mereció ni el más ligero debate y fue aprobado por unanimidad. Es más, en las sesiones del 29 y 30 de enero, en que el artículo 27 fue votado, no pocos diputados se quedaron dormidos".[38]

Las últimas cuatro entregas de Vera Estañol se ocuparon en analizar y criticar las disposiciones del artículo 27. Criticó las disposiciones de las fracciones I y IV que establecían incapacidades para la adquisición de algunos bienes raíces. México poseía ricas tierras para la agricultura y la ganadería. Sobre ellas apuntó: "importa extraordinariamente al país el desarrollo de todas esas riquezas, y cuanto tienda a estorbarlo tanto es retardatario del progreso y bienestar de sus habitantes".[39] Por ello, "la fracción IV del artículo 27 de la Constitución de 1917 es una de las más formidables rémoras contra el desarrollo agrícola del país". Vera Estañol criticó también que las sociedades comerciales por acciones no pudieran adquirir fincas rústicas. La disposición le confería al ejecutivo federal y a los de los estados la facultad de limitar las extensiones de terreno susceptibles de adquisición por las "negociaciones no agrícolas". Así, "no serán los organizadores o administradores los que midan la extensión territorial necesaria para el éxito de un negocio, sino funcionarios públicos irresponsables, en quienes prejuicios de clase, animosidades políticas o espíritu de prevaricación, serán origen de los más graves errores e injusticias".[40]

Vera Estañol reconoció que había un problema agrario —la desigual distribución de la tierra— cuyo origen se hallaba en la Colonia.[41] También había una historia de despojos. Era "imperioso dar satisfacción a este reclamo de justicia; pero hay que hacerlo sin minar las dos bases que sustentan el derecho de propiedad: la cosa juzgada y la prescripción; hay que hacerlo sin convertir a los despojados en despojantes", alegaba.[42] Lo que se necesitaba era una reforma que contemplara "un plan, serena y seriamente concebido", que resolviera el problema a través de "adquisición

---

[37] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *op. cit*.

[38] *Idem*. Era cierto que el párrafo tercero (no cuarto) del artículo 27 no mereció debate. Véase Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. I, México, Suprema Corte de la Nación, 2005, p. 1028.

[39] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 20 de julio de 1919.

[40] Vera Estañol, Jorge, "El bolchevismo de la Constitución queretana", 10 de agosto de 1919.

[41] Jorge Vera Estañol, "El bolchevismo de la Constitución queretana", 28 de septiembre de 1919.

[42] Jorge Vera Estañol, "El bolchevismo de la Constitución queretana", 5 de octubre de 1919.

gradual por compra o expropiación pagadera en efectivo, de tierras adaptables al fraccionamiento; la política de bien meditados contratos de irrigación con el mismo propósito; el mejoramiento de las tierras por obras de este género y construcción de caminos". En cambio, la Asamblea de Querétaro dio al problema agrario "soluciones en que rivalizan la iniquidad y la estulticia". Las disposiciones del artículo 27 desconocieron "todo cuanto de garantías de estabilidad han consagrado las instituciones; se anulan todos los actos del poder público consumados desde el 25 de junio de 1856". De la misma manera, el Ejecutivo Federal podía declarar nulas las enajenaciones de tierras hechas por gobiernos "legalmente constituidos desde el año de 1876, y ello sin consideración a que tales enajenaciones se hayan efectuado o no con estricto apego a la ley". Este ordenamiento jurídico era juzgado severamente: "donde la expoliación es un régimen institucional, no hay propiamente derechos, no hay ley, hay anarquía, y la anarquía no es, no puede ser nunca el fundamento de la tranquilidad y prosperidad del país".[43]

Para los exiliados uno de los aspectos más criticables de la nueva Constitución era la redefinición de los derechos de propiedad. Vera Estañol lo capturó con crudeza en su diatriba contra la Constitución de 1917: "en el problema agrario, como en casi todos los demás, la Constitución de Querétaro, en vez de constructiva, justa y conveniente, es atentatoria, disolvente y destructiva. Ya lo hemos dicho: no es obra nacional; es engendro bolchevique".[44]

La Constitución no sólo tenía enemigos porfiristas y huertistas; también los había maderistas y revolucionarios. Mucho antes de que Luis Cabrera rompiera lanzas con la carta de Querétaro, el ex secretario de Relaciones Exteriores (1911-1912) de Madero, Manuel Calero y Sierra (1868-1929) criticó la nueva Constitución.[45] El 14 de agosto de 1917 Calero, a la sazón en el exilio debido al cuartelazo de Huerta, le escribió una larga carta personal y confidencial a Venustiano Carranza.[46]

Calero no regresó al país a la caída de Huerta porque el Primer Jefe, a su triunfo sobre el usurpador, incumplió la promesa del Plan de Guadalupe de restablecer el orden constitucional. Calero afirmaba: "Cuando usted declaró abiertamente su intención de sustituir la Constitución legítima por una que conformaría un congreso a todas luces ilegal, seguí luchando, en mi modesta esfera, por impedir semejante desacato, y consumado éste, continué en mi labor porque se corrigiera lo que yo estimo un gran error político y un injustificable atentado contra los derechos del pueblo y los intereses de la nación".[47]

---

[43] *Idem*.

[44] *Idem*.

[45] En 1936 Luis Cabrera fue expulsado de la familia revolucionaria porque se opuso a las reformas constitucionales del periodo cardenista. Veáse Cabrera, Luis, "La Revolución de entonces (y la de ahora)", en *Obras completas*, México, Oasis, 1975, 3:789-820.

[46] Agradezco a Ignacio Marván por haber llamado mi atención a este texto.

[47] Calero, Manuel, "Revolución y régimen constitucionalista. Documento 802. El Lic. Manuel Calero expone su posición política frente al constitucionalismo, y censura la política de D. Venustiano Carranza", *Documentos históricos de la Revolución Mexicana, Revolución y Régimen Constitucionalista,* vol. 5, t. I, México, Jus, 1969, pp. 277-296.

Calero coincidía con muchos de los señalamientos que ya hemos encontrado en los autores de la *Revista Mexicana*, pero hacía énfasis en el problema económico que enfrentaba el país. Una serie de factores herían de muerte a la economía nacional; de entre ellos el más grave era un "conjunto de disposiciones innovadoras de la Constitución de Querétaro". La nueva carta desalentaba críticamente las inversiones que el país requería urgentemente. Calero criticaba la no disfrazada aversión del nuevo gobierno a todo lo que era extranjero. El nacionalismo exacerbado era un obstáculo serio al desarrollo. Como un precursor de la globalización, Calero le espetaba al Primer Jefe: "juzgada en su conjunto, puede decirse que la política de *boxerismo* que establece la Constitución de Querétaro, desconoce el fenómeno de la intensidad cada vez mayor de la vida de relación de todos los pueblos de la tierra… Nuestro país no podrá sustraerse al cosmopolitismo que caracteriza el movimiento comercial moderno, ni mucho menos podrá oponerse a la acción expansiva e invasora de la empresa y el capital norteamericanos".[48] En efecto, censuraba Calero: "El problema que un estadista se habría planteado es éste: ¿cómo salvar nuestras características nacionales tras de lo cual está la salvación de nuestra autonomía aprovechando los beneficios que en el orden económico, en el moral, en el educativo, nos trae la corriente que viene del norte?"[49] Esa sería la pregunta que los políticos mexicanos se formularían 75 años más tarde en la antesala del Tratado de Libre Comercio (TLCAN).

La Constitución de 1917 —"y en especial las disposiciones de su artículo 27 que sancionan colosales despojos"— le habría traído a México "graves conflictos internacionales" de no ser porque la Gran Guerra tenía ocupadas a las grandes potencias. Para Calero, "el artículo 27 es un experimento de socialismo: el Estado erigido en árbitro supremo de la propiedad y dispensador de mercedes a beneficio del hombre y el ciudadano".[50] Calero suponía que Carranza estaba convencido de lo impracticable de la disposición, pues "hasta hoy no he sabido que usted haya enviado al Congreso una iniciativa de ley orgánica" de dicho artículo.[51] El potencial opresor de la medida no se le escapaba al crítico. Calero acusaba: "Cualquiera que conozca los elementos sociales y políticos de la población mexicana, tendrá que convenir en que este socialismo sin una base verdaderamente democrática, es la consagración de la tiranía del Estado, o mejor dicho, de una burocracia corrompida y voraz, como son todas las burocracias que ejercen un poder considerable".[52] Este argumento no era necesariamente ideológico, sino más bien sociológico. En efecto: "dar al Estado, es decir, a los funcionarios públicos, el ejercicio supremo de una masa enorme de derechos trascendentales, es suponer un alto desarrollo democrático en el pueblo;

---

48 *Idem*.

49 *Idem*.

50 *Idem*.

51 *Idem*.

52 *Idem*. Y añadía, con cierto ojo sociológico: "En este gran centro de negocios mexicanos (Nueva York), se cree que el artículo 27 no es más que una añagaza que los ministros y empleados de ministerios aplicarán para entregarse a desenfrenadas concusiones por medio de arreglos, aplazamientos, permisos, favores, 'modalidades', en suma, que se conseguirán por conducto de los bufetes de los abogados 'neo-científicos'".

pero si éste es indiferente, o ignorante, o tiene el hábito secular de la obediencia, surge entonces… una burocracia tiránica y corrompida, que es el peor azote de una sociedad".[53]

Era absurdo, aducía Calero, intentar imponer el socialismo en un país que "se acerca más al feudalismo que al capitalismo industrial". Así, "mientras nuestro país no sufra la transformación económica que da lugar al imperio del capitalismo, nuestros pujos de socialismo legislativo serán sólo la creación de 'formas sociales a la orden', que desaparecerán más tarde o más temprano, después de acarrear, sin embargo, hondas perturbaciones en perjuicio del pueblo mexicano".[54] Por esa razón "al atacar el derecho de propiedad, la novísima Constitución paraliza el desenvolvimiento económico de México y, además, vulnera y destruye derechos sagrados, que califico así porque tienen la garantía de los preceptos del derecho de gentes, puesto que nacieron bajo el amparo de leyes, buenas o malas, pero cuya legitimidad no podemos desconocer".[55]

La solución, pensaba Calero, era ir "a la base misma del mal" y abrogar la "funesta Constitución de Querétaro". No era posible la consolidación de un régimen jurídico en México "mientras subsista la Constitución". Restaurar la carta de 1857 se antojaba factible, pues podría reformarse para incluir en ella "todos los progresos que ha alcanzado la humanidad hasta este siglo". Concluía Calero de esta manera su misiva: "Estoy seguro de que no condenará usted esta carta como la labor de un reaccionario, porque usted sabe que no lo soy, ni lo he sido jamás. Soy enemigo de los procedimientos revolucionarios, pero a la vez, soy un liberal progresista".

Calero no fue el único maderista crítico de la Constitución de Querétaro. Francisco Viesca Lobatón, secretario privado de Rafael Hernández, ministro de Fomento en el régimen de Madero, escribió una extensa crítica al artículo 27. Este cuestionamiento no surgió del exilio, sino de los empresarios mexicanos preocupados por los efectos de la nueva carta magna. En efecto, en 1917 se publicó un pequeño libro: *El artículo 27 constitucional (Constitución de 1917). Dictamen de la Comisión nombrada por el Primer Congreso Nacional de Industriales*.[56] El panfleto de Viesca Lobatón, impreso en México, tiene 123 páginas y, aunque está firmado por los miembros de la comisión del Congreso de Industriales, el único autor es Lobatón. "Conforme al texto explícito del artículo 27 constitucional, señalaban, no hay propiedad privada en México".[57] Sólo en lo relativo al subsuelo, afirmaban:

> la alteración de un derecho o el descubrimiento de él no pueden justificarse sino ante la consideración clara e inequívoca de ser indispensable esta medida extrema para salvar los principios que sustentan la vida y el orden sociales. Nada de esto existe para justificar las medidas radicales del texto constitucional, en lo que al subsuelo toca; y,

[53] *Idem*.

[54] *Idem*.

[55] *Idem*.

[56] Viesca Lobatón, Francisco *et al.*, *El artículo 27 constitucional (Constitución de 1917). Dictamen de la Comisión nombrada por el Primer Congreso Nacional de Industriales*, México, Imprenta Escalante, 1917.

[57] *Ibidem*, p. 49.

> como es natural, la alarma provocada por la reforma no significa una reacción provocada por los intereses creados a la sombra del privilegio, sino una reacción que viene del fondo mismo de la vida jurídica de la Nación, amenazada seriamente por el texto constitucional. En efecto, el derecho al subsuelo… jamás había sido puesto en duda. Ante la desaparición… de un derecho individual, y de los múltiples intereses creados a la sombra de ese derecho, de tres siglos de existencia, que se derrumban, provocando la ruina y el desconcierto de la vida civil del país, todos los interesados directa o indirectamente en el sostenimiento del derecho… se sienten en estas horas críticas profundamente afectados.[58]

Los autores concluían que había una imperiosa necesidad "de que se modifique el contenido del artículo 27 constitucional, de acuerdo con los intereses morales, materiales, económicos y sociales que representan las industrias del país".[59]

II. La imposición legal de la tiranía

De los críticos de la Constitución en el exilio el más notable fue uno que decidió no hacer su crítica pública. Emilio Rabasa Estebanell (1856-1930) fue un prominente abogado, político, novelista, diplomático, periodista e historiador.[60] Perteneció a la élite política e intelectual del Porfiriato. Rabasa fue desde muy temprano miembro del grupo de los "científicos", junto con otras personalidades como José Yves Limantour. Muy joven gobernó el estado de Chiapas (1891-1894). Rabasa también fue senador durante un largo periodo (que incluyó el comienzo de la Revolución mexicana): de septiembre de 1894 a octubre de 1913. En esos dieciocho años se convirtió en una figura importante en el escenario nacional. Su reputación creció como una autoridad en temas de derecho constitucional. Rabasa logró ese prestigio a través de su cátedra en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, pero sobre todo gracias a la publicación de dos libros centrales para la historia del constitucionalismo mexicano: *El artículo 14* (1906) y *La Constitución y la dictadura* (1912). En este último libro Rabasa reconoció que el gobierno de Díaz había sido una dictadura impuesta por la inaplicabilidad de la Constitución liberal de 1857. Los defectos de diseño institucional de esa carta la hacían impracticable. Benito Juárez aprendió muy pronto la lección. "La Constitución, afirmaba, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez". Rabasa le criticó a la Constitución de 1857 el desequilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legis-

[58] *Ibidem*, pp. 49-50.

[59] *Ibidem*, p. 123.

[60] Las obras más importantes de Rabasa en el ámbito jurídico e histórico fueron: *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México* (1912), *El artículo 14, estudio constitucional* (1906), *El juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión* (1919) y *La evolución histórica de México* (1920).

lativo. Los constituyentes habían creado un presidente estructuralmente débil frente al Congreso.

Cuando Díaz renunció en 1911 Rabasa estaba en el Senado. Ahí fue parte de una corriente reformista que pugnó por modificar las leyes electorales. En 1912 fue la figura central en la creación de la Escuela Libre de Derecho. El surgimiento de esta institución se debió a la intromisión del gobierno de Madero en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Como senador, Rabasa apoyó en 1913 el golpe de Victoriano Huerta contra el gobierno de Francisco I. Madero. Huerta intentó, sin éxito, nombrar a Rabasa embajador en Estados Unidos y rector de la Universidad Nacional. Finalmente, cuando se desató el conflicto con Estados Unidos producto de la intervención norteamericana en Veracruz en abril de 1914, Huerta nombró a Rabasa cabeza de la delegación mexicana a las conferencias de intermediación que se celebraron ese año en Niagara Falls, Canadá. Al poco tiempo de concluidas las infructuosas negociaciones, Huerta dimitió y Rabasa se encontró en el exilio en Nueva York. Ahí permaneció hasta que el gobierno revolucionario lo dejó retornar a México en 1920.

El 12 de marzo de 1917, menos de un mes después de que se promulgara en Querétaro la nueva carta magna, Rabasa, le escribió a José Yves Limantour:

> Yo también quisiera hablarle a usted de nuestra nueva Constitución pero en realidad gastaríamos usted y yo inútilmente párrafos que podemos dedicar a puntos de mayor importancia en nuestras cartas, puesto que en todo lo relativo a la nueva ley es seguro que estamos sobradamente de acuerdo. Yo sólo diré a usted un concepto general: no es posible que subsista como ley fundamental de un país lo que establece como base de organización el desconocimiento de los derechos más elementales y la imposición legal de la tiranía.[61]

Es una consabida ironía que el constitucionalista más importante de México escribiera tan poco sobre la Constitución que cumple 100 años. Hasta hace muy poco se creía que Rabasa sólo había redactado un puñado de textos sobre la Constitución. Después del exilio el jurista escribió unas cuantas cosas sobre aspectos muy concretos del diseño institucional: la inamovilidad de los ministros de la Corte, el régimen electoral y la supresión de la vicepresidencia.[62] Ninguno de esos textos es propiamente ideológico. Sin embargo, sí existe por parte de Rabasa una crítica frontal, sin concesiones, a la carta de Querétaro. En la primavera de 1917 el jurista hizo, a petición de Weetman Pearson, un petrolero inglés, un estudio jurídico del artículo 27 de la nueva Constitución.[63] El inglés buscaba entender cómo afectaría sus intereses la nueva carta magna. Ese análisis —que Charles A. Hale bautizó como el

[61] Emilio Rabasa a José Yves Limantour, Nueva York, 12 de marzo de 1917, AL CDLIV.2a. 1910.24.221. Archivo José Yves Limantour, Centro de Estudios de Historia de México Carso.

[62] Aguilar Rivera, José Antonio, "La Constitución y la tiranía: Emilio Rabasa y la Carta de Querétaro de 1917", *Historia Mexicana*, núm. 263, vol. LXVI, enero-marzo de 2017.

[63] Hale, Charles A., *Emilio Rabasa and the Survival of Porfirian Liberalism. The Man, his Career, and his Ideas, 1856-1930*, Palo Alto, Stanford University Press, 2008, pp. 128-129.

"estudio fantasma", estuvo perdido cerca de cien años hasta que recientemente fue descubierto.[64] Ese texto fue pensado en un origen no solamente como una opinión legal para un cliente, sino como un panfleto anónimo que sería traducido al inglés y publicado en aras de influir a la opinión pública. El estudio lleva por título *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917* y, como era de esperarse por su origen, el texto no está firmado. Se encuentra estructurado como una respuesta a una consulta muy específica y con intereses muy definidos. El texto de 60 páginas está dividido en cinco secciones: "El derecho de propiedad en general", "La propiedad del subsuelo y los contratos vigentes", "Capacidad legal de las compañías y de los extranjeros para adquirir y poseer bienes raíces", "Recursos legales contra los preceptos de la Constitución" y "La intervención diplomática".[65]

El estudio hace un análisis de cómo la nueva Constitución afectaba los derechos de propiedad. Repetía muchos de los temas que ya hemos encontrado en este ensayo. Era parte de un clima de opinión. Rabasa identificó el talón de Aquiles del constitucionalismo de Querétaro: la conculcación de los derechos de propiedad. En particular, exploraba qué posibles repercusiones tendría el artículo 27 sobre los contratos existentes en relación con el subsuelo. Los derechos de los extranjeros son examinados específicamente. Rabasa criticó la inclusión en la Constitución de un "tratado" sobre la propiedad fuera de lugar. También criticó que el procedimiento para reformar la Constitución de 1857 previsto en la misma carta no había sido seguido. El atropello constitucional era consustancial al proyecto revolucionario. En efecto:

> Este procedimiento consumía tiempo y entregaba a la publicidad y al influjo de la opinión pública las reformas propuestas y hacía imposibles las transformaciones radicales de forma agresiva contra el estado social. No había, así, más medio que el desconocimiento de la Constitución protectora, para atacar en el fondo el derecho de propiedad, y a él se apeló. Para expedir la Constitución de 1917, ha sido necesario suponer la no existencia de la de 1857, que no ha sido reformada, como el título de la nueva dice por invocar su prestigio, sino simplemente desconocida.[66]

Haciendo eco del alegato de Calero, Rabasa sostenía que la Constitución de 1917 iba en contra del estado social; era una forma de violentar el progreso civilizatorio alcanzado. Además de las anomalías en su génesis, la Constitución de 1917 en su artículo 27 había desprotegido a la propiedad. Y lo había hecho de una manera bastante peculiar. Había invadido los dominios del derecho civil para redefinir radicalmente el significado de propiedad. Así, ésta no era lo que se destilaba por la costumbre a lo largo del tiempo y quedaba plasmado en las leyes ordinarias, sino la invención de unos cuantos iluminados por dudosas teorías sociales. Así, "la Cons-

[64] Rabasa, Emilio, *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917* (estudio introductorio de José Antonio Aguilar), México, Fondo de Cultura Económica-SCJN-CIDE, 2017.

[65] Para un análisis del estudio de Rabasa véase Aguilar Rivera, José Antonio, "La imposición legal de la tiranía: Emilio Rabasa, el derecho de propiedad y la Constitución de 1917" y Cossio, José Ramón, "El artículo 27: entre la civilización y la revolución", en Rabasa, *El derecho de propiedad.*

[66] *Idem.*

titución mexicana [de 1857] no hablaba en su breve artículo 27 de la propiedad, sino para garantizarla contra el atentado del poder o de las autoridades. Ese artículo, bajo el mismo número, se sustituye en la nueva con todo un tratado que cambia las bases de la propiedad del suelo, del subsuelo y de las aguas".[67] Aquí está la clave para entender la afirmación a los alumnos de su curso de derecho constitucional once años después, de que el artículo 27 no era artículo, sino un tratado: "Allí tenemos en esa Constitución el artículo 27 que es más un tratado que un artículo. Con sólo ese artículo se puede hacer un folleto".[68] Ese tratado, no sólo estaba fuera de lugar, sino que su contenido sustantivo era en extremo preocupante, pues instauraba la arbitrariedad en el texto constitucional. La Constitución no podría servir de salvaguarda al derecho de propiedad porque la arbitrariedad había sido constitucionalizada y de esa manera hacía improcedente el recurso de amparo.

III. Conclusión

¿Son los críticos de la Constitución de 1917 una inscripción al margen en la historia del constitucionalismo mexicano? ¿Barruntos de la "reacción mexicana", como querría Gastón García Cantú? No lo creo. En numerosos aspectos el tiempo parece haberle dado la razón a los críticos de la Constitución. Podemos prescindir de la hiel y la pasión para ver con frialdad los argumentos esbozados por los críticos. No todos llevan el mismo peso. La violación de la Constitución de 1857, necesaria para convocar al Congreso Constituyente de 1916-1917, es menos inusual de lo que parece. Los norteamericanos también violaron los artículos de la Confederación para hacer su Constitución federal. Otros puntos, sin embargo, son más atendibles. Los exiliados criticaron el anticlericalismo de la carta de Querétaro. Los saldos humanos de la guerra cristera de los treinta y el fin del jacobinismo revolucionario, que ocurrió finalmente en las reformas de los noventa, parecen señalar lo acertado de esta crítica. De igual manera, el México del siglo XXI —marcado por la globalización de su economía, su diáspora de millones en Estados Unidos, su integración a Norteamérica a través del TLCAN— es simplemente incompatible con la xenofobia y el nacionalismo defensivo original de la Constitución de 1917 y que cuestionaron los exiliados.

Es, sin embargo, en la crítica a los aspectos económicos de la nueva Constitución donde los críticos parecen haber tenido mayor razón. Los cambios sustantivos que sufrió el artículo 27 en 1992 y en 2015 no son una casualidad. Es una ironía histórica, que el estudio "fantasma" de Emilio Rabasa reaparezca en nuestra circunstancia actual. La marea ha cambiado. Imaginemos la recepción de este texto hace treinta o cuarenta años, en pleno auge de populismo echeverrista. Probablemente sería ignorado como la diatriba de un reaccionario resentido.

---

67 *Idem*.

68 Serra Rojas, Andrés (comp.), *Antología de Emilio Rabasa*, vol. II, México, Ed. Oasis, 1969, p. 606.

En muchos sentidos, la historia le ha dado la razón a Rabasa. Los derechos de propiedad, imperfectamente establecidos en la Constitución de 1917, han sido un freno al desarrollo económico del país. En efecto, hace poco el economista Isaac Katz señalaba sobre el artículo 27:

> Al no definir con precisión los derechos privados de propiedad y con la propiedad privada sujeta a la expropiación prácticamente arbitraria, con sólo señalar que se hace por causa de "utilidad pública", así como sujetar este tipo de propiedad a las modalidades que dicte el "interés público", nuevamente sin definir qué es lo que se puede entender por esto, implica que el gobierno puede violar, constitucionalmente, los derechos privados de propiedad, por lo que el riesgo de expropiación para la propiedad privada es relativamente alto. La existencia de este riesgo tiene el efecto de inhibir el ahorro y la propia inversión que pudiera realizar el sector privado, lo que va en detrimento del desarrollo económico.[69]

¿Hay evidencia de que esto haya sido así en la realidad? Hay ciertamente fuertes indicios de ello. En un estudio reciente Melissa Dell, economista de la Universidad de Harvard, encontró que los municipios donde tuvieron lugar acciones revolucionarias —entendidas éstas como el uso de la violencia por parte de los residentes para subvertir al gobierno— son hoy más pobres que aquellos que no la experimentaron. La variable causal no parecería ser el conflicto en sí, sino las soluciones a él, en particular el reparto agrario. En efecto, los municipios donde hubo actividad revolucionaria vieron 22% más de su superficie distribuida a través de la reforma agraria que aquellos municipios aledaños que no la experimentaron. Los municipios que sufrieron actividad revolucionaria son hoy más pobres en un 30% que aquellos municipios vecinos que no la sufrieron. Esos municipios rebeldes son hoy en promedio más rurales y menos industrializados.[70] También han sido menos plurales políticamente en el largo plazo. Han experimentado menos alternancia, en un 33%, en sus presidencias.

Albertus, Díaz Cayeros, Magaloni y Weingast analizaron el impacto económico de la reforma agraria entre 1950 y 1995. Estiman contrafactualmente que el Producto Nacional Bruto per cápita en 1995 habría sido 124% más alto si la reforma no hubiera tenido lugar.[71] Los mecanismos causales que vinculan a la reforma agraria con resultados económicos, sociales y políticos específicos son variados. La imposibilidad de dar la tierra en garantía produjo una menor industrialización en el largo plazo y dificultó la inversión en negocios agrícolas productivos. También hizo a los campesinos políticamente dependientes del patronazgo de los corruptos bancos estatales, que eran la única fuente de crédito. Como afirmaban Calero y Rabasa, la estructura de los derechos de propiedad instaurada en la Constitución inhibió el de-

[69] Katz, Isaac, "La Constitución y el desarrollo económico de México", en Aguilar Rivera, José Antonio (ed.), *La fronda liberal,* México, Taurus, 2014.

[70] Dell, Melissa, "Path Dependence in Development: Evidence from the Mexican Revolution", manuscrito sin publicar, Harvard University, octubre de 2012. El documento se puede consultar en: *http://scholar.harvard.edu/dell/publications/path-dependence-development-evidence-mexican-revolution.*

[71] Albertus, Michael *et al.*, "Authoritarian Survival and Poverty Taps: Land Reform in Mexico", *World Development,* vol. 77, enero de 2016, pp. 154-170.

sarrollo económico. El fantasma de una burocracia "corrompida y voraz" se materializó en la política agraria posrevolucionaria, que limitó la independencia política de los campesinos.

Un argumento de los críticos era que el espíritu del artículo 27 estaba fuera de sintonía con el desarrollo civilizacional del país. Las principales características de la reforma agraria fueron: dotaciones colectivas y no individuales, inalienabilidad de la tierra, derechos de propiedad restringidos y supervisión gubernamental de la vida comunitaria. Los constituyentes pretendían regresar en el tiempo prístino. El ejido era el epítome de este anhelo restauracionista. Sin embargo, recientes investigaciones han comenzado a demostrar que el pasado al que pretendían regresar era simplemente inexistente. Así, Emilio Kourí señala: "El ejido de la Revolución tuvo muy poco en común (y en mucho estuvo en fundamental oposición) con las reformas que perseguía el zapatismo. Ese ejido, el moderno, se apoya en nociones preconcebidas sobre la cultura y la historia de las poblaciones rurales de México, nociones que —hoy sabemos— carecen de fundamento".[72] Tiene razón Kourí cuando señala:

> Acaso si a raíz de la reforma agraria el campo mexicano se hubiera encaminado hacia una prosperidad, paz y equidad más duraderas, importaría muy poco examinar la enquistada mitografía que abrigó la génesis y propagación del ejido de la Revolución. Pero como el panorama rural es hoy en día —y desde hace tiempo— bastante desolador, puede ser que el análisis crítico de esa historia sirva para algo más que ajustar algunas viejas cuentas con el quehacer histórico.[73]

Algunos de los críticos de la Constitución en el exilio tenían pasados cuestionables. Varios –incluido Rabasa— apoyaron a Huerta. Eran, en conjunto, parte de una élite que se había beneficiado del *statu quo* porfirista. Eran, sobre todo, los derrotados de la historia. Nada de esto los inhabilita como observadores —y a menudo como críticos agudos— del nacimiento de la carta magna de los revolucionarios triunfadores. Y algunos de ellos esbozarían una sonrisa si pudieran contemplar el México de la segunda década del siglo XXI.

IV. Bibliografía

1. *Archivos*

Archivo José Yves Limantour, Centro de Estudios de Historia de México Carso.

Archivo William F. Buckley Sr. Papers, Benson Latin American Collection, University of Texas Libraries, The University of Texas Libraries, The University of Texas at Austin.

[72] Kourí, Emilio, "La invención del ejido", *Nexos,* enero, 2015.

[73] *Idem.*

2. *Materiales impresos*

AGUILAR RIVERA, José Antonio, "La Constitución y la tiranía: Emilio Rabasa y la Carta de Querétaro de 1917", *Historia Mexicana*, núm. 3, vol. LXVI, enero-marzo de 2017.

———, *La geometría y el mito*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

———, "La imposición legal de la tiranía: Emilio Rabasa, el derecho de propiedad y la Constitución de 1917", en *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917* (estudio introductorio de José Antonio Aguilar Rivera), México, Fondo de Cultura Económica-SCJN-CIDE, 2017.

ALBERTUS, Michael *et al.*, "Authoritarian Survival and Poverty Taps: Land Reform in Mexico", *World Development*, vol. 77, enero de 2016.

ANÓNIMO, "El primer aniversario del almodrote de Querétaro", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 24 de febrero de 1918.

———, "Enfrente del sacrilegio", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 11 de febrero de 1917.

———, "Una constitución ilegal", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 15 de abril de 1917.

———, "Ante todo, la Constitución", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 12 de enero de 1919.

CABRERA, Luis, *Obras completas*, vol. 3, México, Oasis, 1975.

COSSÍO, José Ramón, "El artículo 27: entre la civilización y la revolución", en *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917* (estudio introductorio de José Antonio Aguilar Rivera), México, Fondo de Cultura Económica-SCJN-CIDE, 2017.

DELL, Melissa, "Path Dependence in Development: Evidence from the Mexican Revolution", manuscrito sin publicar, Harvard University, octubre de 2012, *http://scholar.harvard.edu/dell/publications/path-dependence-development-evidence-mexican-revolution*.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, "Hay que restaurar la Constitución. Carta abierta a Venustiano Carranza", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 25 de mayo de 1919.

FABELA, Isidro (ed.), *Documentos históricos de la Revolución Mexicana, Revolución y régimen constitucionalista*, vol. 5, t. I, México, Jus, 1969.

GARCIADIEGO, Javier, *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, El Colegio de México-UNAM, 1996.

HALE, Charles Adams, *Emilio Rabasa and the Survival of Porfirian Liberalism. The Man, his Career, and his Ideas, 1856-1930*, Palo Alto, Stanford University Press, 2008.

KATZ, Isaac, "La Constitución y el desarrollo económico de México", en AGUILAR RIVERA, José Antonio (ed.), *La fronda liberal*, México, Taurus, 2014.

KOURÍ, Emilio, "La invención del ejido", *Nexos*, enero, 2015.

MARVÁN LABORDE, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

———, "Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917", Documento de Trabajo núm. 245, México, CIDE, 2012.

MEYN, "La Constitución de Carranza", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 8 de abril de 1917.

MOHENO, Querido, "La Constitución de Querétaro. Primer artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 25 de marzo de 1917.

———, "La Constitución de Querétaro. Segundo artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 1o. de abril 1917.

———, "La Constitución de Querétaro. Tercer artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 8 de abril de 1917.

———, "La Constitución de Querétaro. Cuarto artículo", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 15 de abril de 1917

MORINEAU, Óscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1997.

RABASA ESTEBANELL, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Revista de Revistas, 1912.

———, *La evolución histórica de México*, París, Vda. de Ch. Bouret, 1920.

———, *El artículo 14: estudio constitucional y el juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión*, México, Porrúa, 1993.

———, *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917* (estudio introductorio de José Antonio Aguilar Rivera), México, Fondo de Cultura Económica-SCJN-CIDE, 2017.

SERRA ROJAS, Andrés (comp.), *Antología de Emilio Rabasa,* vol. 2, México, Oasis, 1969.

VERA Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside, 1920.

———, *Carranza and his Bolshevik Regime*, Los Ángeles, Wayside, 1920.

———, "Por qué la Constitución de 1857 es Nacional. Por qué la Constitución de Querétaro es Bolchevique", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 16 de febrero de 1919.

———, "Por qué la Constitución de 1857 es Nacional. Por qué la Constitución de Querétaro es Bolchevique", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 2 de marzo de 1919.

———, "Por qué la Constitución de 1857 es Nacional. Por qué la Constitución de Querétaro es Bolchevique", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 16 de marzo de 1919.

———, "Por qué la Constitución de 1857 es Nacional. Por qué la Constitución de Querétaro es Bolchevique", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 6 de abril de 1919.

———, "Por qué la Constitución de 1857 es Nacional. Por qué la Constitución de Querétaro es Bolchevique", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 13 de abril de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 11 de mayo de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 25 de mayo de1919.

———, "La restauración constitucional", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 1o. de junio de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 1o. de junio de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 22 de junio de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 13 de julio de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 20 de julio de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 10 de agosto de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 28 de septiembre de 1919.

———, "El Bolshevismo de la Constitución Queretana", *Revista Mexicana. Semanario Ilustrado*, 5 de octubre de 1919.

VIESCA LOBATÓN, Francisco *et al.*, *El artículo 27 constitucional (Constitución de 1917). Dictamen de la Comisión nombrada por el Primer Congreso Nacional de Industriales*, México, Imprenta Escalante, 1917.

LA SOBERANA CONVENCIÓN Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Felipe Arturo ÁVILA ESPINOSA*

SUMARIO: I. *Soberanía*. II. *La cuestión agraria*. III. *El problema laboral*. IV. *Bibliografía*.

La Soberana Convención Revolucionaria y el Congreso Constituyente de Querétaro son las dos asambleas más representativas de la Revolución mexicana. En ambas asambleas estuvieron reunidos los representantes de las principales corrientes revolucionarias; nombrados por los jefes militares, en el caso de la Convención; elegidos por los ciudadanos, en el caso del Constituyente, aunque con el requisito de no haber sido enemigos o haber ayudado a las fuerzas contrarias al constitucionalismo. Tanto los convencionistas, como los constituyentes, se consideraban a sí mismos como los representantes de la nación; del pueblo en armas, en el caso de los convencionistas; de la voluntad ciudadana, los constitucionalistas.

Ambas asambleas revolucionarias se llevaron a cabo en dos momentos centrales de la Revolución. La primera, cuando las corrientes revolucionarias habían triunfado sobre la dictadura huertista y trataron de unificarse y constituir un nuevo poder soberano, para lo cual decidieron convocar a una Convención, intento que fracasó. La segunda, cuando después de la guerra civil entre los revolucionarios, el constitucionalismo se alzó como la facción triunfadora y convocó a un Congreso Constituyente.

Ambas asambleas discutieron y aprobaron los principios jurídicos, políticos, económicos y sociales que debían ser el sustento del nuevo régimen surgido de la Revolución y del nuevo Estado. Ambas asambleas fundamentaron sus propuestas sobre tres ejes centrales. En primer lugar, lo que el nuevo régimen no debía ser: a partir de la negación del Porfiriato y del huertismo, lo que fue considerado a partir de entonces como el *Antiguo Régimen*. En segundo lugar, sobre la base de lo que la

* INEHRM.

Revolución ya había hecho; es decir, las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que los revolucionarios villistas, zapatistas y constitucionalistas habían realizado ya en las regiones que estuvieron bajo su dominio entre 1913 y 1916. Este segundo pilar era así una suerte de formalización *de jure* de las transformaciones revolucionarias *de facto* que la revolución popular, a través de sus tres mayores ejércitos, había hecho durante su desarrollo, mediante acciones como la recuperación de tierras por las comunidades campesinas, la expropiación de los bienes de los enemigos de la Revolución, la administración de los bienes expropiados por los jefes de los ejércitos revolucionarios, el control de la economía por parte de los jefes militares, la administración de la justicia y el apoyo de los revolucionarios a la organización y a la lucha de los trabajadores, así como las medidas anticlericales que habían llevado a cabo varios de los más prominentes jefes constitucionalistas en los estados bajo su control.

En tercer lugar, ambas asambleas, además de negar el pasado y reafirmar el presente, definieron el futuro: lo que la Revolución debía ser, es decir, el modelo ideal de nación, el tipo de sociedad y de gobierno que el villismo, el zapatismo y el constitucionalismo querían construir. Desde estos tres puntos de vista, ambas asambleas fueron la mejor expresión del proyecto de nación que estaban construyendo las tres grandes corrientes revolucionarias, proyecto que habían comenzado a desarrollar en sus regiones y que querían consolidar con una óptica global, a partir de las propuestas de sus representantes que participaron en ellas.

La Convención buscó establecer los fundamentos jurídicos e institucionales de la Revolución en su etapa de mayor radicalidad. Al principio, cuando estuvieron en ella los representantes de las tres grandes corrientes revolucionarias, éstos iniciaron la discusión de los principios, propuestas y reformas que tenían que dar respuesta y cauce a las principales demandas de la Revolución, demandas que no había resuelto el maderismo y que cada una de las corrientes había estado atendiendo en sus respectivas zonas de dominio. En esa primera etapa convencionista, con la presencia de las tres corrientes, los delegados sólo pudieron avanzar en aceptar el Plan de Ayala como plataforma mínima de gobierno y comenzaron a discutir las propuestas de los otros grandes temas de gobierno, y de reformas y organización del Estado nacional. Sin embargo, al fracturarse la Convención por la negativa de Venustiano Carranza a aceptar la soberanía de la Asamblea que votó por su destitución, y ante la salida del constitucionalismo, mientras se dirimía la hegemonía del proceso revolucionario en los campos de batalla, los delegados de la División del Norte y del Ejército Libertador del Sur avanzaron en dar cima a lo que era el proyecto de nación de la alianza villista-zapatista, que se expresó en el Programa de Reformas Sociales, Económicas y Políticas, programa en el que se establecían las principales demandas agrarias y obreras y la conformación de un Estado benefactor al servicio de los sectores populares. La Convención fue, así, una asamblea preconstituyente con la legitimidad que le daba estar compuesta por los representantes del pueblo en armas de una revolución victoriosa.

El Congreso Constituyente de Querétaro, por su parte, fue la culminación del proyecto de nación de la fracción ganadora de la Revolución, definió las bases ju-

rídicas del nuevo Estado, de sus instituciones y de la relación del Estado surgido de la Revolución con las clases sociales, a través de un nuevo pacto social. El proyecto de nación definido por el constitucionalismo en Querétaro era diferente al Estado oligárquico porfirista-huertista, era producto de una revolución triunfante, tenía legitimidad y una sólida base popular y fue el resultado de un pacto social en el que los nuevos detentadores del poder aceptaron la legitimidad de las principales demandas sociales, las incorporaron como derechos constitucionales y definieron el papel del Estado surgido de la Revolución como el propietario original de los recursos naturales, árbitro supremo del conflicto social, eje del desarrollo económico y garante del orden social y de la estabilidad, a partir del control político corporativo sobre las organizaciones sociales.

En lo que sigue, haré un primer acercamiento a algunas de las similitudes y diferencias de la Convención y del Congreso Constituyente en torno a algunos de los conceptos que considero centrales de su proyecto de nación.

I. Soberanía

Ambas asambleas asumieron conscientemente el poder soberano nacional. Ante la ausencia del poder soberano consolidado en el Porfiriato, derrotado y pulverizado por la Revolución durante la lucha contra Huerta, el primer acto significativo de la Convención reunida en Aguascalientes fue asumir la soberanía nacional. Como poder soberano, decidió hacer a un lado a los tres grandes caudillos de la Revolución: Villa, Carranza y Zapata y nombrar un nuevo gobierno de la República, además de formular el programa del gobierno revolucionario. Sin embargo, aunque en la Convención en su primera etapa estuvieron los representantes de los tres grandes ejércitos de la Revolución, sólo los más importantes generales villistas estuvieron presentes en ella, mientras que la mayoría de los principales jefes militares constitucionalistas más cercanos a Carranza no lo hicieron y mantuvieron una actitud de reserva y desconfianza respecto de la Convención, al igual que los principales jefes zapatistas. Así pues, la soberanía nacional asumida por la Convención en Aguascalientes no fue del todo real, pues buena parte del poder militar estaba fuera de ella y porque la decisión de mayor trascendencia que tomó, la de destituir a los tres grandes caudillos y nombrar a un Presidente Interino de la República no la pudo sostener, por lo que la soberanía real tuvo que definirse en los campos de batalla una vez que Carranza desconoció a la Convención y llamó a sus seguidores más cercanos a enfrentarla. Lo que esos acontecimientos mostraron, por tanto, fue que la reconstitución del poder soberano, una vez que se había pulverizado el Estado porfirista huertista, tuvo que definirse con el enfrentamiento militar y político entre los tres grandes ejércitos revolucionarios, cada uno de los cuales representaba un poder soberano regional emergente que aspiraba a conseguir la hegemonía nacional.

El Congreso Constituyente de Querétaro, por su parte, actuó como la encarnación de la soberanía nacional expresada a través de las elecciones con el fin de iniciar

la reconstrucción del país y sentar las bases jurídicas del régimen surgido del proceso revolucionario, una vez que el constitucionalismo se había erigido como la corriente triunfadora indiscutida y había logrado establecer el control militar y político sobre la mayor parte del territorio nacional. La soberanía del Congreso no fue puesta en duda en ningún momento, porque Carranza, Obregón y todos los demás jefes militares del constitucionalismo estuvieron de acuerdo en su legitimidad y aceptaron la elaboración de una nueva Constitución, aunque no estuvieran enteramente de acuerdo con todas las disposiciones elaboradas por los diputados constituyentes. La lucha política en el Congreso entre los jacobinos radicales y los liberales moderados cercanos a Carranza terminó por fortalecer la legitimidad del texto constitucional aprobado, que concluyó el proceso legal iniciado por Carranza con el Plan de Guadalupe y que había sido aceptado por todos los miembros de la corriente ganadora de la Revolución.

II. La cuestión agraria

Tanto la Convención como el Constituyente vieron en el problema agrario el origen de la Revolución y el problema nacional más urgente que había que resolver. La Convención, en sus tres etapas, aceptó la centralidad de la cuestión de la tierra. En la primera, cuando estuvieron en ella el constitucionalismo, el villismo y el zapatismo aprobó el Plan de Ayala como plataforma programática para resolver el problema agrario. En la segunda, los delegados villistas y zapatistas, en el Programa de Reformas Económicas y Sociales, en sus primeros cuatro artículos, establecieron la manera en que lo resolverían: destruyendo el latifundismo, creando la pequeña propiedad, dotando de tierra a todo el que la necesitara, devolviendo los ejidos a los pueblos, fomentando la agricultura con crédito y creando escuelas de agricultura. En su etapa final, los miembros del Consejo Ejecutivo de la Convención, integrado por cinco de los principales intelectuales zapatistas, emitieron una pormenorizada *Ley Agraria* en la que establecieron que la posesión de la tierra era un derecho natural que el Estado debía garantizar, por lo que se tenía que restituir a los pueblos, comunidades e individuos la tierra de la que habían sido despojados y asentaron que se expropiarían las grandes propiedades para dotar de ella a quien lo necesitara.

En el constitucionalismo el tema de la tierra tuvo un papel central desde la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, redactada por Luis Cabrera, en la que admitió que el despojo de los terrenos comunales era una de las causas principales del descontento agrario y que era imperioso devolverlos, por lo que declaraba nulas todas esas enajenaciones y se disponía que se restituyeran los ejidos a los pueblos que los necesitaran, para lo cual el gobierno expropiaría, en caso necesario, los terrenos que hicieran falta. El Congreso de Querétaro incorporó la Ley Agraria a la Constitución y fue más allá. El artículo 27 establecía un puente entre el pasado colonial y el futuro al que se quería llegar, al reivindicar para la Nación —encarnada en el Es-

tado— la propiedad de la tierra, de las aguas y del subsuelo, y como una atribución del mismo Estado la transferencia de su dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada pero reservándose la facultad de expropiarla por causa de utilidad pública. El texto constitucional aceptaba como legítimo el reparto agrario, restituyendo la tierra a las comunidades rurales que hubieran sido despojadas de ella y otorgándola a quienes no la tuvieran. Por lo que respecta a los recursos naturales del subsuelo, petróleo, gas natural y minería, establecía la propiedad originaria de la nación sobre ellos y encomendaba al Estado su preservación, la facultad de concesionarlos y, además, de utilizarlos para impulsar el desarrollo nacional. El artículo 27 ponía así en manos del Estado y, sobre todo, del Presidente de la República, el formidable poder de decidir cómo, cuándo, a quiénes y en qué proporción debía repartirse la tierra, además de definir las modalidades para la explotación del subsuelo.

Así pues, aunque en la Convención y en el Constituyente el tema agrario era central y ambas propusieron una solución a fondo, existían diferencias importantes en sus propuestas. En la Convención, cuya discusión y elaboración de su proyecto agrario fue dominada por los delegados zapatistas, la reforma agraria que formularon estaba anclada en el Plan de Ayala. Era una reforma radical y desde abajo, en la que las comunidades recuperaban inmediatamente las tierras de las que habían sido despojadas y las defendían con las armas en la mano, mientras que los hacendados que quisieran reivindicar sus derechos sobre ellas tendrían que acudir a los tribunales agrarios a probarlos.

El agrarismo constituyente, en cambio, no era un agrarismo desde abajo sino controlado y sancionado desde arriba por el Estado, a través de los tribunales agrarios que evaluaban y dictaminaban la procedencia o no de las dotaciones de tierra, mediante un proceso en donde los tribunales y, en última instancia, el titular del Poder Ejecutivo, decidían el momento, el lugar y la cantidad de tierra que sería repartida, es decir, era una reforma agraria desde arriba que sería usada para dar legitimidad al Estado posrevolucionario y que daría un enorme control político a las autoridades agrarias y al partido de Estado que se constituyó después.

III. El problema laboral

El tema laboral fue otro aspecto central en la discusión de ambas asambleas. En la Convención participaron delegados como Antonio Díaz Soto y Gama, Luis Méndez, Rafael Pérez Taylor, Santiago Orozco y Manuel Mendoza López, quienes habían estado cercanos al movimiento laboral radical de la época y a la Casa del Obrero Mundial. Así, un sector importante de los delegados zapatistas y uno minoritario de los villistas, impulsaron dentro del programa de reformas de la Convención un capítulo obrero en el que plasmaron algunas de las propuestas más sentidas del movimiento laboral de la época en su vertiente más radical y cercana al anarco-sindicalismo, ideología a la que se adherían varios de los delegados zapatistas. De ese modo, en el programa de reformas se reconocía la personalidad jurídica de los sindicatos,

el derecho de huelga, la supresión de las tiendas de raya y del pago en especie, así como el derecho de los obreros de recurrir al boicotaje, una forma de boicot comercial a las fábricas que tuvieran conflictos con sus trabajadores.

En la etapa final de la Convención, cuando estuvo confinada al área zapatista, luego de las derrotas de Villa en el Bajío, el Consejo Ejecutivo de la Convención, compuesto por cinco intelectuales zapatistas, elaboró una *Ley del Trabajo*, redactada por Manuel Mendoza López Schwertfegert, en la que dio una formulación más acabada a su concepción del problema laboral. En ella se reivindicaba como un derecho natural tanto el trabajo como el disfrute íntegro de lo producido por los trabajadores. El Estado debía garantizar este derecho. La ley establecía como objetivo la paulatina socialización de los medios de producción y de cambio, así como la constitución de sociedades cooperativas de producción y de consumo formadas por las clases productoras. Sin embargo, inmediatamente después se restringía su alcance: serían las industrias cuyos propietarios murieran sin descendientes y sin dejar testamento, así como los monopolios considerados perjudiciales para el pueblo los que se socializarían. Luego establecía una serie de reformas laborales: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso dominical obligatorio, salario mínimo fijado anualmente por las Juntas de Reformas Revolucionarias locales, prohibición del trabajo nocturno y subterráneo para las mujeres y de todo tipo de trabajo para las mujeres gestantes y los niños menores de 14 años; los patrones tenían obligación de proporcionar condiciones de higiene y seguridad adecuadas que evitaran accidentes laborales y de indemnizar a las víctimas de ellos.

Junto con esta ley expidieron otras dos que la complementaban: la *Ley sobre Accidentes del Trabajo* y la *Ley de Asistencia Pública en favor de los Incapacitados por el Trabajo*. Con la primera buscaban la "justa compensación" a los riesgos y accidentes que sufrían los trabajadores, señalando la responsabilidad única e ineludible del propietario o patrono y la obligación que tenía éste de indemnizar a los afectados. La otra ley establecía la obligación de la sociedad y los gobiernos de "atender a la subsistencia de los seres humanos que, por cualquiera causa, se encuentren imposibilitados para el trabajo".

Con el triunfo constitucionalista sobre la dictadura de Huerta y después sobre la Convención, se estrechó la alianza entre un sector del movimiento laboral y la corriente encabezada por el Primer Jefe. Obregón y varios de los gobernadores y jefes militares constitucionalistas promovieron reformas laborales en estados gobernados por jefes radicales de esa corriente como Antonio I. Villarreal en Nuevo León, Salvador Alvarado en Yucatán, Rafael Cepeda en San Luis Potosí, y Francisco J. Múgica en Tabasco, en donde establecieron el salario mínimo y la jornada máxima de trabajo, y reconocieron el derecho de huelga y la personalidad jurídica de las organizaciones laborales. Esa legislación local transformó y mejoró las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos. No obstante, aún había mucha resistencia de los patrones a renunciar a las condiciones imperantes que los habían favorecido por tanto tiempo y seguían oponiéndose a esas conquistas.

Ése era el contexto en el que se llevó a cabo la discusión y aprobación del artículo 123, que fue un parteaguas en la historia de las relaciones obrero-patronales

al garantizar plenamente los principales derechos por los que los trabajadores mexicanos habían estado luchando durante décadas. El artículo 123 fijó en 8 horas la duración máxima de la jornada de trabajo diurna y de 7 horas la nocturna, así como de 6 horas para los jóvenes mayores de 12 y menores de 16 años; estableció el descanso semanal obligatorio; estipuló que el salario mínimo debía ser suficiente "para satisfacer las necesidades de vida del obrero, su educación y sus placeres honestos", así como el derecho de todo trabajador a tener participación de las utilidades de la empresa en que trabajara. Determinó que a trabajo igual correspondía salario igual, sin distinción por sexo o nacionalidad. El salario mínimo y la participación de utilidades serían fijados por comisiones especiales en cada municipio y debían pagarse en moneda. Las horas extras de trabajo serían pagadas al doble, y no podrían ser mayores a tres horas diarias ni por tres días consecutivos. Los patrones tenían la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, así como establecer escuelas, enfermerías y demás servicios que necesitara la comunidad. Cuando tuvieran más de 200 trabajadores, deberían proporcionar un terreno para mercados públicos, centros recreativos y servicios municipales. Los empresarios serían los responsables de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas durante su jornada. El artículo garantizaba el derecho de asociación tanto a los obreros como a los patrones. Reconocía el derecho de huelga, aunque señalaba que las huelgas serían lícitas cuando su objetivo fuera lograr el equilibrio entre los factores de la producción. Los conflictos entre el capital y el trabajo serían arbitrados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en las que estarían representados los obreros y los patrones en partes iguales, así como un representante del gobierno.

Así pues, de manera significativa, los constituyentes dieron al Estado el papel de mediador en las relaciones obrero-patronales, al asignarle la facultad de autorizar la constitución de las organizaciones laborales y, también, la capacidad de dictaminar sobre la licitud o no de sus huelgas. Como el artículo 27, el 123 dotaba al Estado y, particularmente al presidente de la República, como jefe del Estado mexicano, de un enorme poder tanto sobre los trabajadores como sobre los patrones, subordinando a ambos sectores a sus designios. Como se observa, tanto en el programa de la Convención como en el capítulo del trabajo de la Constitución de Querétaro, se materializaron las principales demandas que el movimiento obrero mexicano había sostenido por décadas con una óptica muy orientada a favor de los trabajadores y con propuestas muy avanzadas y radicales, en las que el Estado protegía a la parte más débil y le garantizaba sus derechos.

IV. Bibliografía

Acuña, Jesús, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, México, INEHRM, 1985.

Alessio Robles, Vito, *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, INEHRM, 2014.

ÁVILA ESPINOSA, Felipe Arturo, *Las corrientes revolucionarias y la Soberana Convención*, México, INEHRM-El Colegio de México, 2014.

BÓRQUEZ, Djed, Crónica del Constituyente, México, INEHRM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria (Introducción y notas de Florencio Barrera Fuentes), México, INEHRM, 1964, 3 vols.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México, INEHRM, 2015, 2 vols.

PALAVICINI, Félix, *La historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, 2 vols.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 2016.

LOS PRINCIPIOS JURÍDICO-POLÍTICOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA*

Jorge CARPIZO

SUMARIO: I. *La teoría de las decisiones fundamentales del orden jurídico*. II. *Dos tesis mexicanas*. III. *¿Es francesa la teoría del principio jurídico-político fundamental?* IV. *Los principios jurídico-políticos fundamentales de la Constitución de 1917*.

I. LA TEORÍA DE LAS DECISIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO

La precisión de la teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico se debe a Carlos Schmitt. Para el tratadista alemán, una Constitución son las decisiones conscientes que la unidad política se da a sí misma. Estas decisiones determinan la forma concreta que adopta la unidad política que decide.

Schmitt, al analizar la Constitución de Weimar, concluyó que las decisiones fundamentales que ésta contenía eran: 1) el principio de soberanía, por medio del cual se decidía que Alemania fuera: *a)* una república, *b)* democrática y federal; 2) la idea de la representación, y 3) la decisión a favor del Estado burgués de derecho con sus principios: *a)* derechos fundamentales, y *b)* división de poderes.

Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico.

Estas decisiones no pueden ser reformadas por el congreso o el parlamento, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo.

La Constitución, integrada por las decisiones fundamentales, en conjunto, no puede ser tocada por los poderes estatales, lo que no significa que para su defensa, como un todo, no se puedan suspender determinados derechos en situaciones de

* Publicado originalmente en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 809-823.

excepción, como sería el caso de los derechos fundamentales cuando temporalmente se les pone fuera de vigor.[1]

Schmitt afirmó que si en una Constitución no se dispone sobre alguna de estas decisiones fundamentales, ese ordenamiento no es tal. Si el Congreso Constituyente evade alguna decisión, entonces ésta recae fuera de la asamblea, por vía violenta o pacífica.

El maestro de la Universidad de Berlín contrapone a las decisiones la idea de compromiso, distingue dos clases de compromiso: el auténtico y el compromiso no auténtico o apócrifo. El primero es una declaración objetiva, lograda mediante una transacción, así la Constitución de Weimar no decidió sobre la alternativa: ordenación burguesa o socialista de la sociedad, sino se inclinó por una transacción, por una resolución mixta.

En cambio, el compromiso no auténtico o de fórmula dilatoria es aquel que aleja y aplaza la decisión, y cuya misión consiste "en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibiológica la cuestión litigiosa misma". Se diferencia del compromiso auténtico en que el dilatorio deja indecisa la resolución; por el contrario, en el compromiso auténtico sí hay una resolución precisa que se logra mediante la confrontación de intereses opuestos. En la Constitución de Weimar un ejemplo de compromiso no auténtico fue la relación Estado-Iglesia, cuyos vínculos no se separaron.

Los derechos fundamentales y la división de poderes son principios jurídico-políticos; son jurídicos por estar sometidos a un sistema cerrado, o identificados con ese sistema cerrado de normas jurídicas, y son políticos debido a su conexión directa e inmediata con el Estado. Estos dos principios —escribió Schmitt— son las dos partes de una decisión, aquella a favor del Estado burgués de derecho, que implica en sí los límites al Estado y las garantías a una serie de libertades de la persona.

El principio de soberanía y de representación son decisiones político-formales porque determinan la forma de la organización política de la comunidad.

Hermann Heller se preguntó quién decide sobre el ser y la forma de la organización política. Para él, sólo existe Estado cuando un poder de la comunidad decide por sí mismo su organización. Para Heller, como ya asenté, una "Constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas"; basado en esta definición, criticó a Schmitt, por considerar a la Constitución como decisión, y por haber olvidado la existencia de las normas; éstas y las decisiones no son "cosas opuestas sino condiciones recíprocas" al Estado. Heller afirmó que no existe ninguna Constitución política como estatus real, que además de ser decisión, no sea un ser formado por normas. Heller escribió que la idea de ciertos principios jurídicos materiales, que son inmutables, procede del derecho natural, y criticó que se considere la división de poderes y los derechos fundamentales como principios independientes entre sí, ya que ellos se condicionan recíprocamente. El autor de la teoría del Estado y de la soberanía pensó que era discutible que la estructura federal fuera una decisión fundamental de la Constitución de Weimar; en cambio, no encontraba la razón por la cual Schmitt declaró que la separación Estado-Iglesia no constituía una

[1] Schmitt, Carlos, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Nacional, 1961, p. 31.

decisión, sino un compromiso, ya que para él la separación de las dos instituciones antes mencionadas es tan fundamental como la idea federal del Estado.

Según Heller, Schmitt incurrió en el mismo error que Kelsen: la unilateralidad. Mientras que para Kelsen la Constitución es la norma fundamental de origen lógico, para Schmitt es decisión, olvidándose ambos que "toda teoría que prescinda de la alternativa derecho o poder, norma o voluntad, objetividad o subjetividad, desconoce la construcción dialéctica de la realidad estatal y es, por eso, falsa ya en su punto de partida".

Para Heller, la Constitución es decisión y norma; entiende por decisión la declaración que brota del ser, del ser como unidad de voluntad, con poder y autoridad normados para que sean capaces de acción.[2]

La crítica de Heller a Schmitt es un paso más en la evolución del pensamiento jurídico. Del decisionismo se pasa a la concepción del derecho como orden concreto, en el cual el sistema de normas es únicamente una de las partes del orden jurídico y en él se inserta la decisión como voluntad y acción.

El mérito de Schmitt fue poner de relieve que hay ciertos principios fundamentales en el orden jurídico, los cuales son inmutables mientras así lo quiera el pueblo, único hacedor y reformador, en su caso, de las decisiones de su voluntad.

Schmitt tomó la idea del decisionismo de Hobbes y de Donoso Cortés. Este último escritor planteó que existe la necesidad de que alguien decida, pero, en tanto, para Schmitt la decisión es acción, para Donoso es palabra, y lo que es peor, es la palabra de la Iglesia. Donoso se cerró las puertas de la política para abrirse las de la religión.[3]

Caamaño Martínez piensa que la teoría decisionista ha tenido un papel relevante para combatir el positivismo jurídico y el normativismo kelseniano, y dice que esta última doctrina es teoría que no admite más realidad que la natural, pero después quiere construir el mundo jurídico, "prescindiendo de esta realidad y reduciéndolo a un sistema de juicios lógicos y de formas *a priori*, y que el concepto de decisión tampoco resuelve el problema capital de lo jurídico: la unión de lo ideal y de lo fáctico".[4]

Muy diferente a las concepciones de Schmitt y Heller es la de Maurice Hauriou, quien expuso que existen principios que no necesitan encontrarse en texto alguno, debido a que lo característico de ellos es existir y valer sin aquel. La superlegalidad constitucional se refiere tanto a los principios que se encuentran en la Constitución escrita como a los que no, pero son elementos fundamentales del régimen e "integran una especie de legitimidad constitucional" por encima del propio texto constitucional. En consecuencia, hay que distinguir la legitimidad constitucional y el contenido de la Constitución escrita.[5]

---

[2] Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 219, 278, 306-308.

[3] Legaz y Lacambra, Luis, *Horizontes del pensamiento jurídico*, Barcelona, Bosch, 1947, pp. 322 y 323.

[4] Caamaño Martínez, José, *El pensamiento jurídico-político de Carl Schmitt*, La Coruña, Moret, 1950, p. 170.

[5] Hauriou, Maurice, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Reus [s/f], pp. 325-327.

Hauriou se coloca en una posición jusnaturalista y, tal vez, incluso en una perspectiva religiosa, al afirmar que "es una necesidad del espíritu humano llevar hasta lo absoluto la idea de continuidad, considerándola como la única legítima".

El conocido profesor de la Universidad de Toulouse proporcionó ejemplos de su denominada superlegalidad constitucional, como fueron los principios de las libertades individuales y, específicamente, en Francia los principios proclamados en 1789, aunque la Constitución de 1875 no los ratificó, lo cual sí había acontecido con anterioridad.

La concepción de Hauriou de los principios fundamentales es muy diversa de la que sostengo para señalarlos y explicarlos en la Constitución mexicana de 1917.

II. Dos tesis mexicanas

En México un ensayo interesante que aborda la temática de las decisiones políticas fundamentales en nuestra carta magna se debe a Luis F. Canudas, quien se empeñó en encontrar y resaltar cuáles son éstas. Canudas, para cumplir dicho propósito, exploró y se basó en el texto constitucional de 1917, y concluyó que esas decisiones políticas son:

a) En el Estado mejicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;
b) En el Estado mejicano, todo poder público dimana del pueblo;
c) En el Estado mejicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;
d) El Estado mejicano es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;
e) El Estado mejicano es un Estado federal;
f) El Estado mejicano es una democracia constitucional de carácter representativo;
g) El Estado mejicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales;
h) En el Estado mejicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial;
i) En el Estado mejicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.[6]

Las cuatro primeras decisiones, que Canudas apuntó, en realidad son una: la idea de la soberanía; lo novedoso de su clasificación es que incluyó al municipio libre como un principio político fundamental. La finalidad del municipio libre es la

[6] Canudas O., Luis F., "Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, núm. 18, 19 y 20, 1943, pp. 107 y 108.

descentralización del poder, que núcleos pequeños se gobiernen, en donde generalmente los hombres se conocen, y eligen para dirigirlo a personas que han tratado personalmente o, cuando menos, que les son conocidos en forma cercana.

El concepto que Schmitt denomina decisiones jurídico-políticas fundamentales del orden constitucional recibe también otras designaciones y varias conllevan una noción diversa, en algún grado, a la explicación del profesor de Berlín, como es el caso de: principios fundamentales, principios-base, principios fundacionales, principios-columna, principios supremos, principios primordiales.

Yo utilicé la terminología de Schmitt en 1969, pero después de reflexionarla de nueva cuenta, he concluido que hablar de principios jurídico-políticos fundamentales es más correcto, en virtud de que:

a) El acto de voluntad del poder constituyente, su decisión, debe quedar plasmado en una norma, ya sea de forma explícita o implícita. Siempre será preferible la primera forma por tratarse de una cuestión de importancia primordial.
b) En consecuencia, los principios jurídico-políticos fundamentales no son un asunto teórico o académico, hay que buscarlos y examinarlos en cada Constitución. Cuando ésta los enuncia y estructura expresamente o cuando establece cláusulas pétreas o de intangibilidad, la búsqueda resulta fácil. En caso contrario, hay que auxiliarse de una interpretación integral de la Constitución y de la evolución política de esa nación y ese Estado. Como se contempla, descarto el pensamiento de Hauriou en este tema.
c) Aunque Schmitt "popularizó" la concepción del principio fundamental, ésta partió del constitucionalismo francés, como apunto párrafos más adelante.
d) Es parte del constitucionalismo, porque la idea de principio fundamental está estrechamente ligada con la idea de poder constituyente, democracia y la noción moderna de Constitución.
e) Una concepción tan trascendente no debe estar ligada a alguien que fue un estupendo teórico de la Constitución, de indiscutible talento, cuyas aportaciones a la ciencia constitucional no se ponen en duda, pero su actuación como persona y académico lo alejan de la democracia por su cercanía al régimen nacional socialista.

En el derecho constitucional —el derecho de la democracia—, como en general en todas las ciencias sociales, los actos no pueden desligarse de las teorías. La congruencia constitucional juega un papel trascendente en el desarrollo cotidiano de la realidad democrática, y no examino el tema en otros campos, como las matemáticas, la física, la química o la biología, pero considero que, al final de cuentas, en aquellas resulta muy parecido al de los aspectos constitucionales.

Los principios jurídico-políticos fundamentales, a los cuales me referiré en adelante sólo como principios fundamentales, son la idea rectora y las bases del orden jurídico, son los que lo marcan y circunscriben, son su propio cimiento y esencia, son las columnas jurídico-políticas que lo singularizan y sustentan todas las otras normas constitucionales y legales.

Si algún principio fundamental se suprime, ese orden constitucional se transforma, se convierte en otro, o pierde su equilibrio, y exige una definición clara del titular del poder constituyente, cualquiera que ésta sea.

Lo anterior queda claro cuando se contempla que las normas constitucionales y legales se reforman y alteran con alguna frecuencia, generalmente estas últimas con mucha, para adecuarlas a nuestras realidades y necesidades o para perfeccionar las instituciones, y ese orden jurídico continúa siendo el mismo por esencia. Entonces, señalar cuáles son los principios fundamentales, es manifestar, es mostrar lo que ese orden jurídico es por decisión del poder constituyente; orden que será alterado a través de los procedimientos y órganos que señala la propia Constitución, pero los principios fundamentales sólo pueden ser modificados en su esencia por el poder constituyente. Por esta razón, dentro del equilibrio indispensable entre cambio y estabilidad constitucionales, el referendo constitucional juega un papel singular y permite alteraciones profundas, de raíz, decididas por el único que las puede hacer, que es el poder constituyente.

Expongo un ejemplo que puede ser burdo, pero ayuda a la comprensión de lo expresado. El orden constitucional y legal es como una mesa que tiene cuatro o más patas; estas últimas son los principios fundamentales. Si se cercena parte de una pata o una de ellas todo el equilibrio de la mesa se altera. La mesa ya no soportará los pesos u objetos que usualmente solía aguantar y lo más probable es que se vendrá abajo. También puede tratar de apuntalar la mesa con refuerzos para que se siga utilizando, pero ya no será la misma mesa. En el derecho constitucional a lo anterior se le denomina fraude constitucional.

Hay principios fundamentales que se encuentran en cualquier orden constitucional si éste constituye un sistema democrático. Desde esta perspectiva los principios fundamentales son universales. Por ejemplo, no es posible considerar en un sistema democrático la concentración del poder o que no se establezca control alguno sobre él o que no se reconozcan los derechos humanos o, de plano, se les ignore.

Desde otra perspectiva, existen principios fundamentales que los determina la evolución político-jurídica de una nación, que se convierten en parte de su ser, debido a que se alcanzaron, determinaron y precisaron a través de la lucha constante de esa sociedad para alcanzar y fortalecer su libertad, y pasan a ser parte esencial de su construcción democrática. En otras palabras, son principios que uno o varios no se encuentran en todas las Constituciones democráticas, pero no son contradictorios con los principios fundamentales de toda democracia; al contrario, en ese determinado Estado o nación apuntalan y refuerzan a los de carácter universal al formar parte de la evolución política para que prevalezcan los intereses públicos, sobre los de grupo o individuales, que sobre los poderes de hecho o fácticos priven los de la nación, asentados en la Constitución. Por ejemplo, la decisión por un sistema federal o central y en qué grado, o la de la supremacía del Estado sobre las Iglesias o su separación y con qué modalidades. Generalmente, en relación con estos principios existe un amplio consenso social y político, porque forman parte del ser nacional, porque constituyen al mismo Estado, y en muchos países se alcanzaron esos principios después de luchas atroces que en ocasiones dividieron a la sociedad. Su alteración podría significar el regreso de esas luchas y divisiones.

Ahora bien, el principio fundamental, tanto de una índole como de otra, puede desarrollarse en la Constitución en un artículo o en varios y con las más diversas modalidades, mismas que son determinadas por las realidades del país y por la propia evolución política y jurídica a la que he aludido. Estas modalidades se alteran por diversas causas, pero deben serlo para actualizar, fortalecer y vivificar al principio fundamental, no para deteriorarlo o destruirlo.

III. ¿Es francesa la teoría del principio jurídico-político fundamental?

Decía que la teoría del principio fundamental es francesa. La encuentro a partir del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que textualmente dice: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución".

No obstante, "Constituciones" escritas o no, poseyeron y continúan poseyendo todos los regímenes de poder absoluto, incontrolado o totalitario. Cierto, tuvieron y tienen Constitución en cuanto existe un conjunto de normas a través del cual se desarrollaba y desarrolla el proceso político, que era y es determinado por una persona o un grupo reducido, quien o quienes no deben su legitimidad a una elección popular ni rinden cuentas a alguien. Hoy en día, subsisten muchos sistemas de esa naturaleza, más allá de lo que asiente un folleto generalmente denominado "Constitución". Es decir, tienen una Constitución de hecho o fáctica, no una Constitución democrática, no una Constitución que asegura derechos y libertades.

Es obvio que el mencionado artículo 16 no se refiere a la Constitución física; entonces, la mención sería superflua y contradictoria. Lo que el artículo está diciendo con claridad es que un país para tener Constitución, los derechos humanos necesariamente tienen que estar asegurados y protegidos, y el poder no puede encontrarse concentrado y sin control.

En ese artículo, al decir Constitución, se está refiriendo a la Constitución democrática, esto es, que Constitución es sinónimo de democracia, porque únicamente existe democracia —Constitución— donde se protegen los derechos humanos y el poder no se encuentra concentrado. Estos son los aspectos esenciales de la democracia.

Así, el artículo 16 de dicha declaración indica dos de los principios fundamentales de la democracia: derechos humanos y separación de poderes, e hizo bien en enunciarlos así.

Cierto es que, como dijo Heller, dichos principios se condicionan recíprocamente. Sí, donde existe concentración de poder no hay protección de los derechos humanos y viceversa, pero es bueno y útil que asuntos tan delicados se especifiquen con toda claridad.

También es cierto que podría expresarse que democracia es sinónimo de derechos humanos. Los otros principios fundamentales se derivan de este. Los derechos

humanos son la base y la esencia de toda la organización sociopolítica asentada en una Constitución. No obstante, los otros principios fundamentales se desarrollan y adquieren cierta autonomía al precisarse en una Constitución y en muy diversos artículos, que van a normar aspectos de la índole más variada de esos principios fundamentales, artículos que son su envoltura, su cubierta y su desarrollo.

En esta forma, de la democracia se derivan y, a su vez, la configuran otros dos principios fundamentales.

¿Quién decide en una democracia? Como su propia etimología lo indica: el pueblo. El pueblo es quien decide su orden jurídico a través de auto-otorgarse una Constitución, en la cual se encuentran los principios fundamentales que la estructuran y singularizan. El pueblo construye su Constitución, es el poder último de decisión; por ello, poder constituyente, pueblo y soberanía son conceptos que se imbrican. Al final de cuentas son sinónimos.[7] Si el pueblo no es libre, no es soberano; si no es soberano, no puede decidir su orden jurídico, si no lo puede hacer es que vive un régimen de opresión —sin importar quien la ejerza—; en consecuencia, ahí no existe democracia alguna.

Por tanto, la soberanía es otro principio fundamental de la democracia y se encuentra implícito en el artículo 16 de la mencionada declaración.

Como el pueblo no puede ocuparse continuamente de estar legislando, de la ejecución de las leyes ni de la administración pública, aspectos cada día más complejos y que merecen atención cuidadosa y tiempo suficiente, generalmente exclusivo, elige a sus representantes para que se encarguen en su nombre de tales asuntos, pudiéndose reservar, lo cual es por demás conveniente, diversos mecanismos de decisión directa a través de la iniciativa popular, el referendo, el voto popular y la revocación del mandato. En qué medida se combinan los elementos representativos con los de democracia directa es decisión del poder constituyente o, en su caso, del órgano revisor de la Constitución, si con esas modificaciones se alcanza un mejor equilibrio entre estos elementos.

Esos cuatro principios fundamentales conforman lo que se ha denominado Estado burgués de derecho. En verdad, lo que estructuran es la base y las columnas de todo el edificio de la democracia: el sustento mismo del sistema consiste en que el pueblo soberano —el poder constituyente— decide el orden constitucional, que tiene que estar al servicio de la persona —los derechos humanos de la más diversa naturaleza— y, por tanto, el Estado los tiene que respetar, garantizar y hacerlos realidad. Con esa finalidad el poder se divide en diversos órganos para que existan pesos y contrapesos entre ellos, para que esos órganos no vayan a abusar de sus facultades, y sus titulares son electos por el pueblo, y quienes deben ser responsables de sus actos.

Entonces queda claro que un "Estado de democracia clásica" implica necesariamente cuatro principios fundamentales, los que cada sociedad normará de acuerdo con su concepción constitucional y como crea que conviene mejor a la protección de los derechos, dentro del marco del derecho internacional de los derechos humanos. De aquí que la creación y las reformas de una Constitución deban hacerse a través de referendos y que deba existir la iniciativa popular. Puntualizo que por "democra-

[7] Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2003, p. 572.

cia clásica" entiendo la forma política que se configuró en las Constituciones americanas y francesas de finales del siglo XVIII.

Estos cuatro principios fundamentales tienen necesariamente que contar con un quinto. En caso de que las normas que los contienen sean violadas, es indispensable que sean resarcidas, si no todo el andamiaje constitucional sería una ilusión o buenas intenciones; la norma constitucional no sería tal y menos de carácter supremo. La propia Constitución establece las garantías procesales para su defensa; o sea, es el amplio campo de la jurisdicción o justicia, constitucionales o derecho procesal constitucional. Esos instrumentos, que conforman la parte más frecuente de la defensa constitucional, reciben en la actualidad el nombre genérico de garantías constitucionales. Prefiero hablar de garantías procesal-constitucionales para evitar confusiones, porque en México, el vocablo garantías suele referirse a garantías individuales y sociales, y esta es una tradición de más de ciento cincuenta años y, a su vez, esas garantías son casi sinónimo de derechos humanos en el lenguaje cotidiano.

Así, la existencia de la justicia constitucional, cuyo contenido son las garantías procesal-constitucionales, conforma el quinto principio fundamental.

La Constitución mexicana de 1917 expresamente manifiesta que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una democracia, y norma sus cinco principios fundamentales en diversos preceptos.

Ahora bien, la evolución política de México, en casi doscientos años de independencia, ha venido determinando otros principios fundamentales que singularizan a nuestra democracia y que son parte del ser de la nación y del Estado, y la Constitución de 1917 los hizo suyos expresa o implícitamente o los resaltó en forma excepcional por voluntad del Congreso Constituyente, que decidió en nombre del poder constituyente. Por ejemplo:

- ¿Podría el México de 1917 y de 2011 concebirse como un reino o imperio, donde el jefe de Estado lo fuera por línea hereditaria y rodeado de una corte o clase noble?
- ¿Podría el México de 1917 y de 2011 concebirse como un Estado unitario en vez de federal?
- ¿Podría el México de 1917 y de 2011 concebirse como un Estado teocrático, en el cual el jefe de gobierno fuera el arzobispo de la Ciudad de México, tal y como en varias ocasiones ocurrió en la época virreinal?
- ¿Podría el México de 1917 y de 2011 concebirse con un presidente de la República que se reeligiera y durara en el poder 12, 15, 20, 25 años o más?

En tal virtud, nuestra Constitución, sin lugar a duda alguna, contiene principios fundamentales que son parte de la esencia de la democracia y del resultado de la evolución jurídico-política de la nación; es más, son principios fundamentales de la propia nación, del propio ser, de la normalidad, de lo que el poder constituyente es y quiere ser, de cómo desarrolla su existencia, tanto en la esfera del ser como en la del deber ser, de la forma en la cual singulariza y particulariza el sistema democrático que ha creado. Estos principios fundamentales no constituyen caprichos del poder constituyente, son resultado de su historia, de su evolución, de sus experiencias tanto

de las exitosas como de las traumáticas. Al final de cuentas, esos principios fundamentales se encuentran en la concepción del artículo 16 de la declaración francesa de 1789: forman parte de la eficacia de los derechos humanos y de la garantía del poder dividido y controlado, para que se perfeccione la visión de democracia contenida en la Constitución de 1917, la cual permanecerá mientras el poder constituyente no decida modificarla en su esencia misma, es decir, mientras no decida alterar esa idea de democracia por otra que plasmaría en una nueva Constitución.

IV. Los principios jurídico-políticos fundamentales de la Constitución de 1917

Paso a enunciar cuáles son los principios jurídico-políticos fundamentales de la Constitución de 1917, tanto los que son parte de la "democracia clásica", por llamarla de alguna forma, como los que son el resultado de nuestra evolución política.

El título segundo, capítulo I de la Constitución, denominado "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", contiene varios principios fundamentales. En el artículo 39 c. se encuentran dos de estos principios:

a) El principio democrático, ya que se manifiesta que "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este", lo cual es el fundamento, esencia y finalidad de todo régimen democrático, y
b) El principio de soberanía popular al precisar que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo".

El artículo 40 c. señala que es "voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal…".

Este artículo manifiesta como uno de los principios fundamentales de nuestra Constitución a la República. La evolución política mexicana sintetiza a la República y a la democracia como un único principio fundamental: la República democrática, principio que se configura tanto por las características propias del régimen democrático (artículo 39 c.) como por las de nuestra evolución política (artículo 40 c.).

El propio artículo 40 señala otros dos principios fundamentales, uno propio de toda democracia:

c) el del sistema representativo,

Y otro que es parte de nuestra evolución política:

d) el Estado federal.

El artículo 41 c., en relación con el artículo 49, establece:

e) el principio de la división de poderes al precisar que el pueblo ejerce su soberanía a través, tanto de los poderes de la unión como los de los estados.

Poderes, en plural. No a través de uno sino de varios, lo que se reitera en el artículo 49; además se señala la protección a este principio: no se pueden reunir los poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo las excepciones que el propio artículo señala.

El artículo 1 c. se refiere a las garantías individuales que la Constitución reconoce a toda persona, configurándose:

f) el principio fundamental de los derechos humanos; en el articulado de la Constitución se contienen múltiples derechos humanos, muchos de los cuales se encuentran en ese capítulo de 29 artículos, aunque algunos aspectos, los menos, no se refieren a ellos. El constitucionalismo mexicano tiene como una de sus columnas que los derechos humanos son la base y el objeto de las instituciones sociales;
g) el principio fundamental de las garantías procesal-constitucionales se encuentra recogido en varios artículos y son parte de la defensa de la Constitución, de la justicia constitucional y de su valor como norma, por ejemplo los artículos 76, fracciones V y VI; 97, párr. segundo, 103, 105, 107, y de los 108 al 114.

Hasta aquí he enunciado siete principios fundamentales, cinco que son y constituyen la base misma de la "democracia clásica" o entendida en un sentido amplio, uno que responde a nuestra evolución política: el Estado federal, y otro, cuyas características provienen de ambas fuentes: la República democrática.

Existen otros cinco principios fundamentales en el texto de la Constitución, resultado también de nuestra evolución política y que son parte esencial e indisoluble de nuestro constitucionalismo por decisión del poder constituyente. La mejor prueba consiste en que su cambio equivaldría a que la Constitución de 1917 ha concluido su vigencia.

¿Es concebible nuestra Constitución si las normas, que regulan el principio de no reelección presidencial, la no intervención de las Iglesias en la vida civil y en la política, la concepción social o justicia social, o el municipio libre, se suprimieran o se alteraran en tal forma que en la realidad implicarían su abrogación?

Esos principios fundamentales son parte de nuestra evolución política e histórica, y la Constitución de 1917 los recoge:

h) el principio fundamental de justicia social, derechos sociales o, como suele llamarse en la actualidad, Estado social de derecho. Los artículos que se refieren a este principio son numerosos, entre otros se encuentran el 2, 3, 4, 25, 26, 27, 28 y el 123; si ellos o la parte de ellos, que construyen la justicia social, desaparecieran, la Constitución sería esencialmente diversa de lo que es.

Este principio fundamental puede quedar incluido en el de los derechos humanos, pero es tal su peso y sello en la Constitución que se acredita por sí mismo como un principio diferenciado:

i) la supremacía del Estado sobre las Iglesias contenido en el artículo 130 c., que se halla íntimamente relacionado con el principio del laicismo, el cual también se podría examinar como parte de la República democrática o de los derechos humanos;
j) el principio fundamental del sistema presidencial, que en casi dos siglos ha sido el sistema de gobierno que la mayoría de nuestras Constituciones ha recogido, y que es ampliamente aceptado, así como es ampliamente rechazado en la actualidad el "presidencialismo", que fue su deformación y el funcionamiento alejado de la norma constitucional. Este sistema se estructura, en forma primordial, en los artículos 72 a 93;
k) la disposición de no reelección presidencial es muy importante en nuestro orden constitucional, a grado tal, que constituye un principio fundamental autónomo por su propio peso. Este principio es el resultado de experiencias traumáticas acontecidas durante más de un siglo, y la Constitución lo recoge en su artículo 83;
l) el principio fundamental del municipio libre, recogido en el artículo 115 c., que tiene una tradición de casi 500 años en nuestro país, adquirió especial trascendencia en la actual Constitución al definírsele como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

En esta forma, los principios fundamentales de la Constitución de 1917 son doce: cinco que constituyen la estructura misma del "régimen democrático clásico", seis que son producto de nuestra evolución política, y la norma los hace suyos por decisión del poder constituyente, y uno que se configura de ambas fuentes: la República democrática.

En razón de claridad, resumo los párrafos anteriores en un cuadro.

PRINCIPIOS JURÍDICO-POLÍTICOS FUNDAMENTALES
DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Propio tanto del régimen democrático como de nuestra evolución política	*Propios del régimen democrático*	*Propios de la evolución política de México*
República democrática	1. Derechos humanos 2. Soberanía del pueblo 3. División de poderes 4. Sistema representativo 5. Garantías procesal-constitucionales	1. Justicia social 2. Estado federal 3. Municipio libre 4. Supremacía del Estado sobre las Iglesias 5. Sistema presidencial 6. No reelección del presidente de la República

Los principios jurídico-políticos fundamentales de la Constitución mexicana de 1917 se manifiestan de la lectura cuidadosa de ésta. No es un ejercicio teórico ni una elucubración académica, sino hay que preguntar sobre ellos y encontrar la contestación en quién la puede otorgar: la Constitución. En esta búsqueda resulta útil auxiliarse de instrumentos tales como el conocimiento de la evolución política del país, la historia y el contenido de nuestras Constituciones, instrumentos que ayudan a precisarlos, es algo así como cuando se contempla una pintura, se le capta y aprecia mejor si se conoce cuál es el tema que el autor representó y las notas sobresalientes del cuadro.

EVOLUCIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO*

Héctor FIX-ZAMUDIO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho procesal constitucional mexicano en la actualidad*. III. *Las nuevas garantías constitucionales*. IV. *El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*. V. *El juicio de revisión constitucional electoral.* VI. *Las comisiones de derechos humanos* (ombudsman). VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

1. En estas ocho décadas de evolución a partir del texto original de la Constitución federal promulgada el 5 de febrero de 1917, y cuando nos encontramos en los inicios del siglo XXI, el control constitucional en nuestro ordenamiento jurídico ha experimentado cambios sustanciales, por medio de los cuales se ha actualizado de manera paulatina para llegar a un grado de adelanto similar al de las cartas fundamentales de otros países latinoamericanos, y si bien se ha avanzado de manera considerable, en especial en los últimos años, es preciso seguir adelante para perfeccionar las instituciones que forman parte de lo que podemos denominar en la actualidad *derecho procesal constitucional mexicano*.

2. En efecto, como resultado de una evolución progresiva, en la Constitución federal de 1917, que todavía está en vigencia con numerosas reformas, se consagraron cuatro instrumentos de control constitucional, es decir: *a)* el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios; *b)* el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia; *c)* las controversias constitucionales, y *d)* el juicio de amparo. La mayoría de estas instituciones procesales provenían de la carta federal anterior de 5 de febrero de 1857, que con algunas variantes fueron incorporadas en el texto original de nuestra ley fundamental en vigor, con excepción del llamado

** Publicado originalmente en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 99-136.

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

procedimiento investigatorio encomendado a nuestro más alto tribunal, que fue una creación original del Constituyente de Querétaro.[1]

3. Estos cuatro instrumentos de solución de conflictos constitucionales experimentaron varias modificaciones con posterioridad a su introducción en la carta federal de 1917. En primer término, por lo que se refiere al juicio político, éste fue modificado en diciembre de 1982, de manera que a partir de entonces se regula por el actual artículo 110 constitucional, en lugar del 111 original, y si bien se conserva el procedimiento de dos instancias, la primera ante la Cámara de Diputados y la segunda y definitiva ante la Cámara de Senadores, con la sanción, en caso de considerarse responsable al enjuiciado, de la destitución del cargo y la inhabilitación para funciones públicas según la gravedad de la infracción, tal como fue regulado por la Ley de Responsabilidad de los servidores públicos (del gobierno federal y el del Distrito Federal) expedida en 1982, a partir de entonces pueden ser sometidos a dicho juicio político no sólo los altos funcionarios que tienen inmunidad constitucional, sino también otros servidores públicos de menor jerarquía, tanto de la Federación como de las entidades federativas, e inclusive los titulares de empresas públicas, los que en nuestro concepto deben considerarse como particulares, ya que no pertenecen a la administración pública, lo que nos parece un grave error que desvirtúa la institución, la que ha sido establecida únicamente en relación de los funcionarios titulares de los órganos de gobierno, como lo establecía el artículo 110 del texto original de la ley fundamental.[2]

4. Por lo que respecta al procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia, establecido originalmente en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, fue objeto de una reforma constitucional en diciembre de l977, que agregó un nuevo párrafo, entonces cuarto, al mencionado precepto de la carta federal, que modificó ligeramente el tercero, al suprimir la referencia a la investigación de delitos federales, pero después de cambios posteriores a dicha norma, el anterior párrafo tercero quedó como segundo y el introducido en 1977 es actualmente el tercero.

5. El nuevo párrafo, ahora tercero, extendió la atribución de la investigación de la Suprema Corte en materia electoral, en el sentido de que está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio *pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión*. Se agrega que los resultados de la investigación se harían llegar a los órganos competentes.

6. Debemos destacar que dicho párrafo tercero del citado artículo constitucional debe considerarse una modificación desafortunada, ya que el ejercicio de dicha facultad sería inviable políticamente, pues aun cuando se traduce en un simple dic-

---

[1] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 107-121.

[2] *Cfr*. González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946; Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, pp. 313-498; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1989, pp. 776-818; Orozco, Henríquez, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos" , *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984, pp. 109-129.

tamen, se privaría de legitimidad a los titulares de alguno de los poderes de la Unión (presidente de la República o los diputados y senadores del Congreso federal), y además debe considerarse inaplicable en la actualidad ya que la declaración de los legisladores y del jefe del Ejecutivo que resultaron electos debe hacerla el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con las reformas de 1993 y 1996 al régimen electoral federal.

7. También el juicio de amparo experimentó numerosas modificaciones a partir de su consagración en los artículos 103 y 107 de la carta federal de 1917, con antecedentes en los artículos 101 y 102 de la Constitución anterior de l857. Dichos cambios, de naturaleza constitucional y legal en la mayor parte de los casos, también se han reflejado en la organización y funciones de los tribunales federales a los cuales corresponde el conocimiento y resolución de nuestra máxima institución procesal.

8. La mayor parte de estas reformas a la legislación de amparo han tenido como objeto el combate al rezago de los propios tribunales federales y de la Suprema Corte de Justicia precisamente en esta materia, el que ha sido endémico, como lo había pronosticado el ilustre Emilio Rabasa en los primeros años de este siglo, quien inclusive habló de "la imposible tarea de la Corte".[3]

9. Brevemente podemos señalar las reformas constitucionales y legales de 1928 y 1934, las que dividieron a la Suprema Corte en Salas, por materia (penal, administrativa, civil y laboral); la de 1951, por la cual se crearon los tribunales colegiados de circuito para auxiliar a la misma Suprema Corte de Justicia, y a los cuales se les atribuyeron en forma constante y creciente el conocimiento de los juicios de amparo, de una instancia y del segundo grado, de los que se consideraban de menor importancia, y por ello el número de dichos tribunales se aumentó de manera considerable; las modificaciones de 1967 que incrementaron de manera notoria los asuntos de amparo encomendados a los citados tribunales colegiados,[4] hasta llegar a los cambios introducidos en 1988 y 1995, en los que se separó de manera definitiva a los juicios de amparo en los que se discuten cuestiones de legalidad, que se encomendaron en su totalidad a los propios tribunales colegiados de circuito, y aquellos procesos de amparo en los que se controviertan cuestiones directamente constitucionales, atribuidos en forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia, cuya integración anterior de 26 magistrados, se redujo a 11 miembros, más cercana a la composición de los tribunales o cortes constitucionales contemporáneos, algunos de los cuales han sido introducidos en América Latina en los últimos años.[5]

---

[3] En su clásica obra *El artículo 14. Estudio constitucional,* reimpreso conjuntamente con su otro estudio clásico, *El juicio constitucional,* México, Porrúa, 1955, pp. 103 y 104.

[4] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *75 años de Revolución. Política, II*, México, INEHRM- Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 269-364; *op. cit., supra* nota 1, pp. 139-152.

[5] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Reformas constitucionales de la renovación nacional,* México, Porrúa, 1987; y L*as nuevas bases constitucionales y legales del sistema jurídico mexicano,* México, Porrúa, 1987, pp. 495-541 y 345-390, respectivamente; *Idem,* "Los tribunales y salas constitucionales en América Latina", *Estudios jurídicos en homenaje de don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 59-74; La Roche, Humberto, José, "Cortes y salas constitu-

10. También las controversias constitucionales experimentaron un cambio significativo en las reformas constitucionales de diciembre de 1994, que como se dirá más adelante modificaron al artículo 105 constitucional y lo dividieron en tres fracciones, la primera de las cuales regula las mencionadas controversias constitucionales, pero las mismas fueron considerablemente ampliadas, pues además de agregar a los municipios entre las entidades que pueden promover dichas controversias,[6] se introdujeron los llamados *conflictos de atribución*, que son aquellos que se presentan entre dos o más órganos de los poderes públicos, como el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, en sus esferas federal, estatal y del Distrito Federal.

11. Además de varias modificaciones que se hicieron a los cuatro instrumentos anteriores, en años recientes se introdujeron otros nuevos, entre los cuales podemos citar: *a*) la acción abstracta de inconstitucionalidad (1995); *b*) el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (1996); *c*) el juicio de revisión constitucional electoral (1996), y *d*) las comisiones de derechos humanos (*ombudsman*) (1992). En tales condiciones el control constitucional mexicano está formado por *ocho garantías constitucionales*, algunas de las cuales son recientes, por lo que se encuentran en una etapa inicial de aplicación.

II. El derecho procesal constitucional mexicano en la actualidad

12. A los cuatro instrumentos anteriores debemos añadir otros nuevos que se agregaron recientemente en las reformas constitucionales de 1992, 1994 y 1995. Los que ya existían a partir del texto original de la carta fundamental de 1917, si bien algunos de ellos sufrieron modificaciones posteriores, hasta antes de las citadas reformas a la ley fundamental, no tuvieron una efectiva aplicación práctica, con exclusión del juicio de amparo, que es el único que funcionaba normalmente, si bien sólo tenía el propósito exclusivo de proteger los derechos fundamentales, pero aun considerando sus aspectos de garantía constitucional, nuestra carta fundamental no debía considerarse suficiente para tutelar en su integridad ya que, como lo consideraba el ilustre constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, aun en los aspectos en que nuestro derecho de amparo funcionaba como garantía constitucional, no constituye realmente un control directo de la Constitución, sino más bien de los derechos de la persona humana, ya que, como lo afirmó el notable jurista: "Nuestra institución jurídica ha tenido entre nosotros el crecimiento, la espléndida palpitación de vida del amparo, lo cual se debe no tanto a que el pueblo lo considere como el regula[do]r del sistema federal, el equilibrador de los poderes o el instrumento en el gobierno de los jueces, sino a que ha sido el escudo resonante de la inviolabilidad de la persona".[7]

---

cionales en América Latina", *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, Konrad Adenuauer Stiftung-Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, l996, pp. 41-70.

[6] *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466.

[7] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* 12a. ed., México, Porrúa, 1973, p. 537.

13. La introducción de nuevos instrumentos de control constitucional en las citadas reformas constitucionales y legales de 1994 y 1995, así como la extensión y reforzamiento de alguna de las anteriores, como ocurrió con las controversias constitucionales (véase *supra*, párrafo 10), ha proporcionado una renovación en las funciones directamente constitucionales de la Suprema Corte de Justicia, y con ello podemos afirmar que se ha enriquecido el estudio de la nueva disciplina que podemos calificar como "derecho procesal constitucional mexicano".

14. Como disciplina científica es la rama más joven de la ciencia del proceso, y cuya fundación como tal se atribuye al ilustre Hans Kelsen,[8] particularmente por medio de su clásico estudio publicado en 1928 en la *Revista Francesa de Derecho Público*,[9] y que planteó la necesidad de establecer instrumentos procesales específicos para la tutela de las disposiciones constitucionales, incluyendo una jurisdicción especializada, por conducto de cortes o tribunales constitucionales, como la establecida en la carta federal austriaca de 1920, a proposición del mismo Kelsen.[10] Afirmamos que esta disciplina es relativamente novedosa, puesto que con anterioridad si bien se habían analizado los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, no se había ensayado la construcción de conceptos, principios e instituciones que abarquen todos los instrumentos, predominantemente procesales, que se han establecido para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.[11]

15. Es cierto que se avanzó de manera considerable con los estudios que se han hecho de los propios instrumentos dentro del concepto de *justicia* o *jurisdicción constitucionales*, pero consideramos que un mayor adelanto radica en la consolidación de una disciplina procesal que de manera sistemática contemple las garantías constitucionales bajo el enfoque de la ciencia del proceso. Lo cierto es que la denominación de *derecho procesal constitucional* se generaliza en la doctrina más reciente, y al respecto podemos citar las obras de conocidos tratadistas como el español Jesús González Pérez;[12] el alemán Christian Pestalozza;[13] el costarricense Rubén Hernández Valle;[14]

---

[8] Así lo consideró el insigne procesalista español Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa,* 3a. ed., México, UNAM, 1991, p. 215.

[9] "La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)", *Revue de droit public et de la science politique en France et à letranger*, París, 1928, pp. 197-257, publicado posteriormente en *Annuaire de l'Institut de Droit Public*, París, 1929, pp. 52-143; trad. castellana de Rolando Tamayo y Salmorán, con el título "La garantía jurisdiccional de la Constitución", *Anuario Jurídico, I-1974*, pp. 471-515.

[10] La influencia de Kelsen en la creación de la Corte Constitucional austriaca de la que fue magistrado de 1921 a 1930, se destaca por Métall, Rudolf Aladir, *Hans Kelsen. Vida y obra*, trad. de Javier Esquivel, México, UNAM, 1976; Frisch Philipp, Walter, "La forma en que se plasmó la Teoría pura del derecho de Hans Kelsen en la jurisdicción austriaca creada por él", trad. de Elsa Bieler, en *Jurídica*, México, julio de 1970, pp. 131-148.

[11] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo mexicano y el derecho constitucional comparado" , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed. México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 425-464.

[12] *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1979.

[13] *Verfassungsprozessrecht* (Derecho procesal constitucional), 3a. ed., München, C. H. Beck, 1991.

[14] *Derecho procesal constitucional*, San José, Editorial Juricentro, 1995.

los argentinos Alberto Osvalo Gozaíni;[15] Nestor Pedro Sagüés;[16] y el peruano Elvito A. Rodríguez Domínguez.[17]

16. Es preciso aclarar que existe una confusión terminológica en nuestra ley fundamental de 1917, que todavía conserva el nombre tradicional de *garantías constitucionales* como equivalentes a la de los derechos fundamentales consagrados por la misma carta fundamental. El capítulo primero de la Constitución federal se denomina todavía *De las garantías individuales* (artículos 1o., a 29). Una parte importante de los cursos que se imparten en las escuelas y facultades de derecho mexicanas, incluyendo la UNAM, se califican de *garantías individuales y sociales*,[18] aun cuando algunos más recientes abordan una perspectiva más amplia y toman la denominación de "derechos humanos". Por supuesto que la primera designación es diversa de la materia de la disciplina que hemos calificado de "derecho procesal constitucional", que comprende, como se ha dicho a las garantías constitucionales en sentido moderno, es decir, como instrumentos predominantemente procesales, que tutelan las normas de carácter fundamental.

17. Desde este punto de vista, el derecho procesal mexicano comprende las ocho siguientes garantías constitucionales: *a)* El juicio político (artículo 111); *b)* El procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); *c)* Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); *d)* El juicio de amparo (artículos 103 y 107); *e)* La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); *f)* El juicio de protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); *g)* El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); *h*) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado "B"). Todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal).

III. Las nuevas garantías constitucionales

La acción abstracta de inconstitucionalidad

18. Como ya nos hemos referido sólo para enumerar a los instrumentos de control constitucional que fueron establecidos en el texto original de la carta federal de 1917, si bien algunos de ellos han sido modificados con posterioridad, pero como sería complicado realizar un examen de los mismos, sólo haremos referencia a los nuevos instrumentos, por lo que a continuación pretendemos examinar, también

---

15 *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (Vínculos y autonomías),* México, UNAM, 1995.

16 *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., ts. I y II: *El recurso extraordinario*, 1988; t. III (4a. ed.): *Acción de amparo*, 1995; t. IV: *Habeas corpus* (1989), Buenos Aires, Astrea.

17 *Derecho procesal constitucional,* Lima, Editora y Distribuidora Jurídica Grijley, 1997.

18 *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 28a. ed., México, Porrúa, 1996; *Garantías y amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 1994.

brevemente, las garantías constitucionales que fueron introducidas en las reformas constitucionales y legales de 1992, 1995 y 1996.

19. En primer término haremos un examen sintético de la que podemos denominar *acción abstracta de inconstitucionalidad*, introducida por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 y que no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otras de nuestras garantías constitucionales. En efecto, esta institución surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (cortes, tribunales constitucionales e inclusive el Consejo Constitucional francés), las disposiciones aprobadas por la mayoría parlamentaria especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal.[19]

20. Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter abstracto, es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello, generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Estado o de gobierno, las cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales o de las entidades federativas o de las comunidades autónomas, en algunos supuestos, también los organismos jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del *ombudsman* o inclusive por medio de acción popular). Además, dichas acciones abstractas pueden ser de carácter *previo*, es decir, invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada (como ocurre particularmente en la instancia ante el Consejo Constitucional francés),[20] o bien *a posteriori*, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano.[21]

21. En los ordenamientos europeos en los cuales se ha establecido esta acción abstracta de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría, generalmente un 30% de los mismos, ha tenido un desarrollo significativo y ha logrado una fiscalización constante y frecuente de los ordenamientos aprobados por las mayorías legislativas, en forma destacada en la República Federal de Alemania,[22] y en Francia.[23] Esta acción abstracta

---

[19] *Cfr*. Mezzetti, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto,* Rimini, Maggioli Editore, 1992.

[20] *Cfr.* Luchaire, François, *Le Conseil Constitutionnel*, París, Economique, 1980, pp. 106-144.

[21] *Cfr*. Fix-Fierro, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Iuris*, *Revista del Instituto de Documentación e Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 13, especial sobre reforma judicial, 1995, pp. 114-117.

[22] *Cfr.* Mezzetti, Luca, *Giustiza constituzionale e opposizione parlamentare*, pp. 62-69; *cit. supra*, nota 19. Este autor considera que la jurisprudencia constitucional alemana se ha originado de manera predominante debido a los impulsos que provienen de la oposición, Béguin, Jean-Claude, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne,* París, Economique, 1982, pp. 64-78.

[23] En la obra de Favoreu, Louis y Philip, Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 7a. ed., París, Sirey, 1993, puede observarse el porcentaje importante de instancias introducidas por los diputados y senadores de oposición contra las leyes aprobadas por mayoría, antes de su publicación.

de inconstitucionalidad, escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano, debe considerarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la *oposición política garantizada*.[24]

22. De acuerdo con lo establecido por la fracción II, incisos *a)* y *e)* del artículo 105 constitucional y 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta, el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores; de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de las legislaturas de los estados.[25] También se ha otorgado legitimación al procurador general de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 constitucional.

23. Según la reforma constitucional de agosto de 1996, que admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la citada acción abstracta de inconstitucionalidad, se otorgó legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro (artículos 105, fracción II, inciso *f)* de la carta federal, y el 62 de su Ley Reglamentaria, reformados por decretos legislativos publicados los días 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente. Este precepto fundamental, dispone, además, que "La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo".

24. Los citados incisos *a)* a *e)* de la mencionada fracción II del artículo 105 constitucional, establecen una relación directa de fracciones legislativas con el tipo de normas sujetas a control. En virtud de lo anterior, los integrantes de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión podrán plantear la acción abstracta respecto de las leyes federales y del Distrito Federal emitidas por el citado Congreso y los senadores también contra los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal; los miembros de las legislaturas de los estados contra las disposiciones normativas generales expedidas por dichos órganos, y los que forman parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra las leyes emitidas por la propia Asamblea. En relación con la impugnación directa de las leyes electorales, el

---

[24] *Cfr*. Vega, Pedro de *et al*., *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa,* Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss; Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano" , *Memoria de El Colegio Nacional, 1998*, México, 1999, pp. 67-100.

[25] Podemos señalar de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere en Austria a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia a sesenta diputados o el mismo número de senadores; en España a cincuenta diputados o cincuenta senadores; en Alemania a un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, a un décimo de los diputados. El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso *a)* reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senador o diputado puede interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad. *Cfr*. Fix-Fierro, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *cit. supra*, nota 21, pp. 115-117; Estrada Sámano, José Antonio, "La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, vol. 19, 1995, pp. 407-434.

inciso *f)* del citado precepto constitucional establece que las dirigencias nacionales pueden combatir las leyes federales y locales, pero las dirigencias estatales sólo pueden interponer la acción contra las disposiciones locales.

25. Una situación especial corresponde al procurador general de la República como facultado para interponer dicha acción abstracta con el objeto de reclamar la inconstitucionalidad de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales (artículo 105, fracción *c)* de la carta federal).

26. La demanda respectiva debe interponerse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación en el periódico oficial correspondiente, de la ley o tratado internacional que pretende combatirse (artículos 105, fracción II, de la Constitución federal y 60 de la Ley Reglamentaria). Este último precepto establece que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Sin embargo, en la reforma a dicho artículo 60 en noviembre de 1996, se agregó que "En materia electoral para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles".

27. Se adopta también el principio de que si el fallo no fuese aprobado por mayoría de ocho votos, la Suprema Corte debe desestimar la acción ejercitada y ordenar el archivo del asunto (artículo 72 de la Ley).

28. Por otra parte, la Ley Reglamentaria hace una remisión expresa (artículo 73) a la aplicación de los artículos 41, 43, 44 y 45 del mismo ordenamiento, que regulan a las sentencias dictadas en las controversias constitucionales, y que se refieren a su contenido, la obligatoriedad de los precedentes, la notificación y la publicación, así como el momento en que deben producir sus efectos, es decir, en este último caso, la prohibición de su retroactividad, salvo en materia penal.[26]

IV. El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos

29. Este instrumento, introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996, debe considerarse como un mecanismo paralelo al juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos. En efecto, la jurisprudencia que se inició el siglo anterior en la Suprema Corte de Justicia hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, inspirada en la separación del derecho público norteamericano entre *civil rights* y *political rights*, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o derechos del hombre, y por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por el mismo derecho de amparo.[27]

---

[26] La Ley Reglamentaria establece varias remisiones y consigna disposiciones comunes para la tramitación de las dos instituciones, es decir, controversias constitucionales y acciones directas de inconstitucionalidad. *Cfr*. Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 139-221, que dedica el capítulo cuarto de su libro al análisis de las disposiciones comunes a ambos instrumentos.

[27] *Cfr*. Vallarta, Ignacio L., *El juicio de amparo y el* writ of habeas corpus, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1896, pp. 126-170, sobre la doctrina y jurisprudencia norteamericanas de su época acerca de la separación entre cuestiones jurídicas y políticas.

30. Este criterio tradicional dio lugar a la controversia entre las ideas de José María Iglesias sobre la incompetencia de origen,[28] de acuerdo con las cuales, el artículo 16 de la Constitución de 1857, al establecer la exigencia de que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente, comprendía el origen legítimo de la misma autoridad,[29] e Ignacio Luis Vallarta, quien al asumir posteriormente la presidencia de la Suprema Corte entre mayo de 1878 y noviembre de 1882, combatió de manera decidida la tesis anterior (la que, al ser aplicada de manera extrema por el propio Iglesias como anterior presidente de la misma Corte, determinó el desconocimiento de las elecciones presidenciales de 1876 en las que obtuvo el triunfo Sebastián Lerdo de Tejada), por considerar el propio Vallarta que la legitimidad se refería a la persona, al individuo nombrado para el cargo público respectivo, y la competencia establecida por el citado artículo 16 de la carta federal de 1857, tenía relación con la entidad calificada como autoridad, ya que la propia legitimidad tenía un carácter político y por ello debía suponerse y prescindirse de ella para examinar únicamente la cuestión jurídica de si cabe en el círculo de atribuciones de una autoridad determinada expedir una orden que afectara a un habitante de la República. Este último fue el criterio que adoptó la Suprema Corte a partir de su decisión de 23 de agosto de 1878 en el juicio de amparo solicitado por el destacado jurista y político León Guzmán y es el que ha predominado hasta la actualidad, debido a la redacción similar del artículo 16 de la carta federal de 1917.[30]

31. A partir de entonces, la Suprema Corte ha evitado la decisión de cuestiones políticas en los juicios de amparo, aun cuando se ha pronunciado en forma muy restringida sobre algunas de estas cuestiones en los escasos asuntos en que ha conocido de controversias constitucionales con anterioridad a las reformas de 1995 (véase *supra*, párrafo 10) o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional (véanse *supra*, párrafos 4-6).[31] Esta cautela de nuestro más alto tribunal se explica por la trascendencia que por años tuvo en Latinoamérica la tesis de la Corte Suprema Federal norteamericana que se autolimitó en lo que calificó como *political questions*,[32] pero que ha modificado paulatinamente para considerar como justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente

---

[28] *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia,* México, Imprenta de León y White, 1874. Este trabajo fue reproducido con estudio preliminar de Santiago Oñate en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

[29] *Cfr*. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 81-166.

[30] *Cfr*. Vallarta, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones constitucionales*, México, edición de Antonio J. Lozano (imprenta particular), 1894, pp. 78-80; Fix-Zamudio, Héctor, "Ignacio Luis Vallarta, la incompetencia de origen y los derechos políticos", *A cien de años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 13-39. Esta es la tesis de jurisprudencia todavía vigente, núm. 983, "Incompetencia de origen", *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación,* 1988, segunda parte, tesis comunes al Pleno y a las salas, t. II, p. 1595.

[31] *Cfr.* González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política,* 2a. ed., México, UNAM, 1994, pp. 31-62.

[32] *Cfr.* Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos,* trad. de José Juan de Olloqui Labastida, México, UNAM, 1966, t. I, pp. 576-579; Evans Hughes, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos,* trad. de Roberto Molina Pasquel y Vicente Herrero, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 56-58; Alonso García, Enrique, "El Tribunal Burger

política, como las de carácter electoral, aun cuando siempre por conducto de una controversia judicial.[33]

32. Lo cierto es que en México esta evolución no se ha realizado, especialmente por lo que se refiere a la tutela de los derechos políticos consagrados en nuestra Constitución federal por conducto del juicio de amparo, ya que hasta la actualidad se aplica la anacrónica tesis de jurisprudencia, actualmente superada de manera definitiva, y que todavía establece: "*Derechos políticos. Improcedencia.* La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales".[34]

33. Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos.[35] Nuestra carta fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral,[36] por lo que se ha superado de manera definitiva el criterio decimonónico de confundir los derechos humanos con las llamadas *garantías individuales*, las que constituyen sólo un sector de los llamados *derechos civiles*, frente a la amplitud actual de los derechos de la persona humana.[37]

34. En virtud de la tesis tradicional citada anteriormente, se advertía en el ordenamiento jurídico mexicano la ausencia de un instrumento procesal para proteger los derechos políticos de carácter individual, ya que los colectivos, especialmente los electorales, se han tutelado por medio de diversos instrumentos, inclusive por conducto de la jurisdicción especializada. Por ello, un sector de la doctrina sostuvo con anterioridad a las reformas de 1996, la necesidad de ampliar la procedencia del juicio de amparo hacia algunos de estos derechos.[38] Fue un acierto, por tanto, que se estableciera el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un

---

y la doctrina de las 'Political Questions' en Estados Unidos", *Revista Española de Derecho Constitucional,* Madrid, núm. 1, enero-abril de 1981, pp. 287-299.

[33] *Cfr.* Loewenstein, Karl, "La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos", *Revista de Estudios Políticos,* Madrid, núm. 133, enero-febrero de 1964, pp. 5-39.

[34] Tesis 623. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1988. Segunda parte, tesis comunes al Pleno y a las salas, t. II, p. 1061.

[35] Basta citar entre dichos tratados, el *Pacto de la Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales,* así como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. *Cfr*. el análisis conjunto de estos instrumentos de Robertson, A. H., "Pactos y protocolo opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos. Estudio comparativo", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas,* México, UNAM, 1983, pp. 145-189.

[36] *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, "Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México,* núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp. 59-92; Terrazas Salgado, Rodolfo, "El juicio de amparo y los derechos político-electorales", *Justicia Electoral*, México, núm. 8, 1996, pp. 101-112.

[37] Aun cuando la bibliografía sobre la materia es inagotable, citaremos en vía de ejemplo, por su examen integral del tema, la obra del destacado tratadista argentino Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989.

[38] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", *cit. supra*, nota 1, pp. 185-188.

instrumento paralelo al juicio de amparo que como se ha visto, tradicionalmente no procede para la tutela de los derechos políticos.

35. Sin embargo, sería conveniente estudiar la posibilidad de que algunos derechos políticos queden fuera del campo de protección del nuevo instrumento, por ejemplo, los de libre expresión de las ideas, el de la libertad de expresión en los medios de comunicación, y el de petición, todos ellos en materia política, cuando dichos derechos no tengan directa o indirectamente propósitos electorales (artículos 6o. a 9o. constitucionales). Estos preceptos fundamentales no hacen referencia expresa a la materia política, salvo el último, el cual dispone en su parte relativa: "…sólo los ciudadanos de la República podrán tomar parte en los asuntos políticos del país".

36. La doctrina señala que el antecedente del juicio para la protección de los derechos político-electorales se encuentra en la llamada *apelación ciudadana* regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) con anterioridad a la última reforma de 1996,[39] el que podía plantearse ante el anterior Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, cuando se hubiesen declarado improcedentes las solicitudes de los propios afectados para corregir los supuestos en los que no se les hubiese expedido oportunamente la credencial de elector con fotografía, o bien no hubiera aparecido en las listas nominales de electores de los distritos de su domicilio, o bien se les hubiese excluido o incluido indebidamente en dichas listas (artículo 151 de dicho Código en su redacción anterior). Dicha apelación podía interponerse tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos cuando hubiesen sido afectados, tanto en el lapso entre dos elecciones (artículo 294, incisos *b* y *c* anterior), o bien en el periodo electoral (artículo 295, inciso *b)*, por lo que es evidente que coincide en varios aspectos con el juicio de protección que se analiza.[40]

37. Este llamado indebidamente *recurso de apelación* tuvo una significativa repercusión en las elecciones federales de 1994, ya que según los datos aportados por el entonces Tribunal Federal Electoral, en ese periodo electoral se plantearon ante dicho organismo jurisdiccional un total de 80 083 recursos, de los cuales 80 023 fueron interpuestos por ciudadanos y únicamente 60 por partidos políticos.[41] En un trabajo anterior señalamos que era incorrecta la apreciación del legislador al calificarlo como recurso, ya que en realidad debía considerarse como un proceso o juicio impugnativo, y que tampoco correspondía a la figura del recurso por excelencia, que recibe en el proceso ordinario el nombre de *apelación*.[42] Por ello consideramos que es más correcta y al mismo tiempo más amplia la denominación actual.

---

[39] *Cfr.* Terrazas Salgado, Rodolfo y Mata Pizaña, Felipe de la, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral,* México, Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, pp. 270-272.

[40] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, "La apelación en el contencioso electoral", *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 53-117.

[41] *Cfr. Memoria 1994*, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, t. I, pp. 322 y 323.

[42] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, " Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral", *op. cit.,* nota 40, pp. 31 y 32.

38. Por lo que respecta a la competencia para conocer de este instrumento, el mismo puede presentarse ante la Sala Superior, en única instancia, cuando se trate de la violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para formar parte en forma pacífica en los asuntos jurídicos del país (artículos 99, fracción V, de la carta federal; 189, fracción I, inciso *f)* y 83, inciso *a)* fracciones I y II, respectivamente, de las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal),[43] y durante el periodo electoral y ante las Salas Regionales del mismo Tribunal,[44] cuando no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere que se le ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio (mismo precepto constitucional, y los artículos 195, fracción III y 83, inciso *b* de las leyes Orgánica del Poder Judicial Federal y la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente).

39. Están legitimados los ciudadanos individualmente considerados que hubieren sido lesionados en sus derechos político-electorales, pero únicamente podrán promover el juicio cuando hubiesen agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. En su caso, deberán agotar previamente las instancias administrativas, y en ese supuesto las autoridades electorales les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean precisos para la presentación de las demandas respectivas (artículos 80 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).[45]

40. Existe una regla particular en un supuesto de promoción del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando el afectado, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, ya que en esa hipótesis, la de-

---

[43] El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone al respecto: "El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso *e)* del párrafo 1 del siguiente artículo (cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política), la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización política agraviada".

[44] Debe tomarse en cuenta que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios o extraordinarios, estas controversias deben someterse a la Sala Superior en una sola instancia.

[45] La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal estableció criterio en el sentido de que el "Juicio para la protección de los derecho político-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de los partidos políticos". Juicio 12/97, Rodríguez Zárate, Andrés Arnulfo, y otros, resuelto el 27 de mayo de 1997, *Justicia Electoral. Suplemento,* México, núm. 1, 1997, pp. 48 y 49.

manda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada (artículos 79 y 80, *c)*, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Estos preceptos carecen de precisión, pues no queda claro si se trata de la tutela de un interés individual, el del ciudadano, o de carácter colectivo, el de la asociación de la que forma parte.

41. De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del ordenamiento procesal que se analiza, cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de agrupación respectiva, los ciudadanos afectados no podrán interponer el juicio de protección de sus derechos político-electorales, sino que deberán acudir al juicio de inconformidad, y en su caso, al recurso de reconsideración respectivo, cuando se trate de procesos electorales federales, pero cuando esta situación se presente en comicios de carácter local, el agraviado sólo podrá promover el citado juicio de protección, en el supuesto de que la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos, o cuando habiendo agotado el mismo, considere que se reparó la violación constitucional reclamada.

42. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establecen disposiciones específicas en cuanto a los efectos de las sentencias pronunciadas en los juicios de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Además de determinar que los fallos son definitivos e inatacables, se dispone que las resoluciones favorables a los demandantes pueden tener los siguientes efectos: *a*) confirmar el acto o resolución impugnados, o *b*) revocar o modificar dicho acto o resolución y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (artículo 84). Además, en virtud de los problemas que se presentaron en la realidad en la aplicación de los fallos favorables a los ciudadanos en el anterior recurso de apelación (véase *supra*, párrafos 36-37), el artículo 85 de dicho ordenamiento ordena que tratándose de la violación de sus derechos relativos a la expedición de las credenciales de elector o de figurar correctamente en las listas nominales respectivas, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material la autoridad electoral federal o local responsable no pueda incluir a los afectados en la lista nominal correspondiente o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.[46]

43. El citado juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos fue ejercido por numerosos electores ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal durante las elecciones federales de 1997, aun no con la profusión con la cual se promovieron los llamados *recursos de apelación* en comicios anteriores, que constituye su antecedente (véase *supra*, párrafo 37). En

[46] *Cfr*. Terrazas Salgado, Rodolfo y De la Mata Pizaña, Felipe, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", *cit. supra*, nota 39, pp. 274-276.

efecto, en total se interpusieron 7 507 de dichas impugnaciones, y de ellas la mayoría se apoyó en la no expedición de la credencial respectiva (5 239).[47]

V. El juicio de revisión constitucional electoral

44. Este instrumento fue introducido por el artículo 99 constitucional y por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en las reformas de 1996, con el objeto de establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas,[48] si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la Constitución federal, ya que, como hemos dicho, no procede el juicio de amparo, según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de los derechos políticos (véanse *supra*, párrafos 31-43), y por el contrario, sí pueden impugnarse las disposiciones legislativas electorales locales por conducto de la acción abstracta de inconstitucionalidad (véanse *supra*, párrafos 23 y 24).[49]

45. En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Ley mencionada, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, pero siempre que se satisfagan determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseche de plano el medio de impugnación respectivo. En tal virtud, el citado ordenamiento exige que los actos o resoluciones combatidos, tengan, en primer lugar, el carácter de definitivos y firmes;[50] que violen algún precepto de la Constitución federal; que la infracción reclamada pueda

---

[47] *Cfr. Justicia Electoral*, suplemento núm. 1, *cit. supra*, nota 45, Sección Estadística Judicial, gráficas 2 y 6, pp. 69 yss.

[48] En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base a las reformas constitucionales de agosto de 1996, se manifestó que: "…Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución federal y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional. Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas".

[49] *Cfr.* Elizondo Gasperín, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional" , *op. cit., supra*, nota 39, pp. 283-310.

[50] De acuerdo con la tesis jurisprudencial establecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, "El principio de definitividad, rector del juicio de revisión constitucional electoral, a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso *f)* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se cumple, cuando se agotan previamente a la promoción de aquél, las instancias que reúnan las dos siguientes características: *a)* que sean idóneas, conforme a las leyes locales respectivas para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate, y *b)* que conforme a los propios ordenamientos sean aptas para modificar, revocar o anular éstos…" Resolución dictada el

resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos y, finalmente, que se hubiesen agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales pudieran haberse modificado, revocado o anulado.

46. El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (artículos 99, fracción IV, de la Constitución federal; 89, fracción I, inciso *e*) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

47. Únicamente los partidos políticos pueden promover dicho juicio de revisión constitucional electoral por conducto de sus representantes legítimos, siempre que dichos representantes estén registrados formalmente ante el órgano electoral responsable cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnados: cuando hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución impugnada; los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución combatida; o finalmente, los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que se dan distintos a los precisados en los supuestos anteriores. La falta de legitimación o de personería será causa para el desechamiento de plano del proceso impugnativo de que se trata (artículo 88 de la Ley General de Medios de Impugnación).

48. El artículo 93 de la referida Ley General de Medios de Impugnación consigna reglas particulares respecto de los efectos de las sentencias que decidan los juicios de revisión constitucional electoral, ya que dichos efectos pueden consistir en la confirmación del acto o la resolución impugnados, o bien, en la revocación o modificación de los mismos y, consecuentemente, en el establecimiento de los medios necesarios para reparar la violación constitucional que se hubiese cometido.[51]

VI. Las comisiones de derechos humanos (*ombudsman*)

49. Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos que han tomado como modelo la institución del *ombudsman* de origen escandinavo, son

25 de septiembre de l997, en el juicio de revisión *Protección jurídica constitucional 92/97,* promovido por el Partido del Trabajo.

[51] *Cfr*. Elizondo Gasperín, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional", *cit. supra*, nota 49, pp. 311-333.

recientes en el ordenamiento mexicano, no obstante lo cual, conjuntamente con el juicio de amparo, habían sido las garantías constitucionales con mayor eficacia para la tutela de los derechos fundamentales, hasta la creación de los nuevos instrumentos establecidos en las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, a que se ha hecho referencia con anterioridad.

50. Si bien en estricto sentido no tendrían cabida dichos organismos dentro de la disciplina que hemos calificado como "derecho procesal constitucional", en cuanto no constituyen instrumentos de carácter procesal, su análisis se ha incorporado a esta nueva rama del derecho procesal debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos. Además, si realizamos un examen comparativo de diversas ramas procesales, podemos observar que son varias las instituciones que no son rigurosamente jurisdiccionales, pero que se estudian como parte de dichas disciplinas y como ejemplos se pueden citar la jurisdicción voluntaria en los procesos civil y mercantil; la averiguación previa en el proceso penal, y los recursos administrativos en el proceso de esta materia.

51. No haremos referencia, debido a la índole resumida de este trabajo, a los antecedentes escandinavos del *ombudsman,* a su dinámico desarrollo en la segunda posguerra, tanto en Europa Continental como en varios ordenamientos de la tradición jurídica del *common law* e inclusive en numerosos países en vías de desarrollo en Asia y en África, que han convertido a estos organismos en instrumentos que se pueden calificar de *universales*. Como es bien sabido tales organismos han asumido diversos nombres, como los de *Parlamentary Commissioner, Médiateur, Volksanwaltschaft* (abogacía popular), *difensore civico*, etcétera, pero los más próximos a los ordenamientos latinoamericanos han sido el *promotor de la justicia* de Portugal (Constitución de 1976-1982) y, de manera especial, el *defensor del pueblo* español (Constitución de 1978), que ha sido el modelo inmediato, inclusive en su denominación, para una mayoría de las legislaciones de nuestra región.[52]

52. En una breve síntesis podemos afirmar que la introducción de organismos similares al *ombudsman* en América Latina ha sido tardía debido al desconocimiento que se ha tenido de la institución, que en un principio parecía muy alejada de las tradiciones jurídicas latinoamericanas. Además, hasta hace pocos años, eran escasos los estudios en idioma castellano sobre este instrumento tutelar de los derechos humanos. Sin embargo, como lo hemos afirmado en el párrafo anterior, la creación del promotor de la justicia en Portugal, pero de manera muy particular, del defensor del pueblo español, así como los estudios comparativos de los juristas hispanos

[52] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, pp. 281-344; *idem,* "Avances y perspectivas de la protección procesal de los derechos humanos en Latinoamérica", en la obra del mismo autor, *La protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos,* México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2a. ed., México, 1999, pp. 413-454.

Álvaro Gil Robles y Gil Delgado,[53] y Víctor Fairén Guillén,[54] dieron un gran impulso al análisis de este instrumento por los tratadistas latinoamericanos.

53. En visión panorámica, podemos mencionar: *a) Procurador de los derechos humanos* de Guatemala, de la Constitución de 31 de mayo de 1985, introducido en los artículos 273-275, y Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del procurador de los derechos humanos, de 1o. de octubre de 1986, con reformas posteriores.[55]

54. *b) Defensor del pueblo* de Colombia, Constitución de 7 de julio de 1991, artículos 281-286, preceptos desarrollados por la Ley 24, de 15 de diciembre de 1992.[56]

55. *c) Defensoría del Pueblo* de Perú, Constitución de septiembre de 1993, artículos 161 y 162, reglamentados por la Ley 26 520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, de 8 de agosto de 1995.[57]

56. *d) Defensor del Pueblo* de Bolivia, Constitución de 1967, reformada sustancialmente el 12 de julio de 1994, artículos 127 a 131, que no han sido todavía reglamentados.

57. *e) Defensoría del Pueblo* de Ecuador, Constitución de 1948, texto codificado por el Congreso Nacional en agosto de 1998, artículo 29. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo publicada el 20 de febrero de 1997.[58]

---

[53] *El control parlamentario de la administración* (*El* ombudsman), 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de *Administración Pública, 1981; idem,* "El defensor del pueblo y su impacto en España y en América Latina", *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, Bogotá, núm. 3, diciembre de 1994, pp. 53-84. Por lo que respecta al establecimiento de instituciones similares en las diversas comunidades autónomas españolas, puede consultarse el libro editado por Biglino Campos, Paloma, *El procurador del común. Defensor del pueblo y comunidades autónomas*, Valladolid, Cortes de Castilla, León-Universidad de Valladolid, 1995.

[54] *El defensor del pueblo*. *Ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, t. I, *Parte general*, t. II, *Parte especial*, 1982 y 1986.

[55] *Cfr*. Basells Tojoa, Edgar Alfredo, *El procurador de los derechos humanos*, Guatemala, Universidad de San Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1987; De León Carpio, Ramiro, "El *ombudsman* en Guatemala" , *La experiencia del* ombudsman *en la actualidad. Memoria*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 127-138.

[56] *Cfr*. Córdoba Triviño, Jaime, "Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo en Colombia", *La experiencia del* ombudsman *en la actualidad,* pp. 117-125; *idem*, "La Defensoría del Pueblo en Colombia", *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, pp. 31-45; Madrid-Malo Barizábal, Mario, "El control defensorial en Colombia", *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, cit. supra,* nota 53, pp. 85-94.

[57] *Cfr*. Abad Yupanqui, Samuel, " El *ombudsman* o defensor del pueblo en la Constitución peruana de 1993. Retos y limitaciones", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 401-417; *idem*, "Defensoría del Pueblo y Administración de Justicia. Elementos para el debate", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. III*, Lecturas sobre temas constitucionales, 12, Lima, Comisión Andina de Juristas-Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 91-101.

[58] *Cfr*. Vaca Moreno, Lucía, "El defensor del pueblo", *Ruptura*, *Revista de la Asociación Escuela de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador,* Quito, 1996, pp. 39-51; "El defensor del pueblo en la Constitución ecuatoriana y su relación con el tribuno de la plebe de la antigua República romana", *Estudios de homenaje al cincuentenario de su fundación*, Quito, Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1996, pp. 363-382.

58. *f) Procurador para la defensa de los derechos humanos* de El Salvador, Constitución de 1983, reformada el 31 de octubre de 1991, artículo 194. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, promulgada el 20 de febrero de 1992.[59]

59. *g) Defensor de los habitantes* de Costa Rica, Ley publicada el 10 de diciembre de l992.[60]

60. *h) Comisionado de los derechos humanos* de la República de Honduras, Constitución de 1982, reformada por decretos de 27 de diciembre de 1994 y 7 de febrero de 1995, artículo 59. Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, promulgada el 10 de noviembre del citado año de l995.[61]

61. *i) Procurador de los derechos humanos* de Nicaragua. Constitución de 1987, reformada el 1o. de febrero de 1995, artículo 138, inciso 30). Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, publicada el 10 de enero de 1996.

62. *j) Defensor del pueblo* de Argentina. Constitución de 1863-1860, reformada el 22 de agosto de 1994, artículo 86. Es preciso aclarar que en dicho país la institución fue objeto de una evolución paulatina, ya que primero se introdujo en varias Constituciones y leyes provinciales, así como en varias ciudades, entre ellas Buenos Aires (Contraloría General Comunal, 17 de octubre de 1985), y en el ámbito nacional, primero como organismo desconcentrado y posteriormente como un comisionado parlamentario, pero con su actual denominación, regulado por la Ley 24 284 de 1993 sobre el propio defensor del pueblo, que con algunas modificaciones sigue en vigor después de ser elevada la institución a rango constitucional en agosto de 1994.[62]

63. *h) Defensor del pueblo* de Paraguay. Constitución de 20 de junio de 1992, artículos 276-280.

64. *i)* El más reciente de todos estos organismos no jurisdiccionales latinoamericanos es el *defensor del pueblo* de Venezuela, introducido en los artículos 280-283 de la Constitución publicada el 30 de diciembre de 1999.[63]

---

[59] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "Garantías de los derechos, control judicial, amparo, *ombudsman*", en la obra dirigida por García de Enterría, Eduardo y Clavero Arévalo, Manuel, *El derecho público a finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación BBV-Civitas, 1996, pp. 627 y 628.

[60] *Cfr*. Rojas Franco, Enrique, *El defensor del pueblo*, San José, Costa Rica, Iberoamericana de Ediciones, 1993; Vega Robert, Rolando, *El defensor de los habitantes*, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 1993.

[61] *Cfr*. Volio, Fabián *et al.*, *Funciones y alcances de la Oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras. Estudio introductorio*, San José-Tegucigalpa, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Real Ministerio de los Países Bajos para la Cooperación, 1995.

[62] La bibliografía argentina sobre el *ombudsman* y su introducción en ese país, es bastante amplia, por lo que nos limitamos a señalar algunas obras significativas: Maiorano, Jorge L., *El* ombudsman. *Defensor del pueblo y las instituciones republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987, pp. 431-337; Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *El defensor del pueblo (*ombudsman*)*, Buenos Aires, Ediar, 1989, pp. 197-250. Sobre la regulación actual, entre otros, Luna, Eduardo Fernando, "El defensor del pueblo", *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Mendoza-Buenos Aires, Depalma, 1995, t. II, pp. 89-114; Gil Domínguez, Andrés, "El defensor del pueblo", *En busca de una interpretación constitucional. Nuevos enfoques sobre la reforma de 1994*, Buenos Aires, Edarcx, 1997, pp. 221-235.

[63] *Cfr.* Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999. Comentada*, Caracas, Editorial Arte, 2000, pp. 140-142.

65. Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano, la creación del *ombudsman* ha sido también reciente y se ha desarrollado con inusitada rapidez. En efecto, hasta principios de la década de los ochenta, la institución era prácticamente desconocida en México, pero durante dicha década se realizaron varios ensayos para establecer organismos similares, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de estos intentos, que no tuvieron eficacia en la práctica, podemos mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local de 3 de enero de 1979; el procurador de vecinos, creado por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima el 21 de noviembre de l983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado del mismo nombre publicada el 8 de diciembre de l984.[64]

66. El primer organismo que ha funcionado en la realidad, aun cuando con una competencia restringida, ha sido la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985.[65] Siguieron varias instituciones a nivel estatal y municipal, tales como la *Procuraduría de la Defensa del Indígena* del estado de Oaxaca (1986); la *Procuraduría Social de la Montaña* del estado de Guerrero (1987); la *Procuraduría de Protección Ciudadana* del estado de Aguascalientes (1988); y la *Defensoría de los Derechos de los Vecinos* de la ciudad de Querétaro (1988).[66]

67. La evolución continuó con la *Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal*, creada por Acuerdo del jefe de dicho Departamento (hoy jefe de gobierno del Distrito Federal), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de enero de 1989, cuyo Manual de organización apareció en el mismo *Diario Oficial* del 17 de julio del mismo año. El paso más importante en la institucionalización de los organismos no jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos, se dio con la creación de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990 y cuyo Reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha institución los días 18 de junio a 9 de julio de ese año.

68. Si bien esta Comisión fue establecida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su titular era nombrado libremente por el presidente de la República, al designarse como su primer presidente al conocido constitucionalista Jorge Carpizo, adquirió una notable independencia y realizó una labor excepcional, no sólo en cuanto a la investigación de reclamaciones individuales por violación de derechos fundamentales por la conducta de carácter administrativo de las autoridades públicas, sino que también desarrolló una dinámica actividad en

---

[64] *Cfr.* Aguilar Cuevas, Madgalena, *El defensor del ciudadano* (ombudsman), México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 113-138.

[65] *Cfr.* Barrera Graf, Jorge, "La Defensoría de los Derechos Universitarios. Análisis legal", *La Defensoría de los Derechos Universitarios en la UNAM y la institución del* ombudsman *en Suecia*, México, UNAM, 1986, pp. 23-32; Carreras Maldonado, María *et al.*, *Defensoría de los Derechos Universitarios (*ombudsman *en la UNAM)*, México, Cuadernos de Legislación Universitaria, 1993; *idem, Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, UNAM, 1992.

[66] *Cfr.* Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 51 y 52.

cuanto a la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos humanos, así como una intensa labor editorial.[67]

69. Una de las innovaciones de la organización de la citada Comisión Nacional, que se ha institucionalizado posteriormente en el ordenamiento mexicano, es la relativa a la creación de un consejo integrado por diez personas de elevada reputación y de diversas orientaciones sociales y políticas, para asesorar al presidente del citado organismo y fijar los lineamientos generales de la política que debe seguir la institución.

70. La extraordinaria labor realizada por este organismo tuvo efectos de gran trascendencia, puesto que dio a conocer la institución del *ombudsman* en su labor de protección de los derechos humanos, y además, inició la formación de una cultura sobre los derechos fundamentales que con anterioridad no existía, como lo demuestra el gran número de reclamaciones planteadas en los dos primeros años de labor de la Comisión. Una de las consecuencias más significativas fue el establecimiento de un ambiente propicio para la constitucionalización de este instrumento en un plazo corto, si tomamos en cuenta su reciente introducción.

71. De acuerdo con la reforma constitucional de 27 de enero de 1992, publicada al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*, se adicionó el artículo 102 de la Constitución federal (que en su primera parte reglamenta a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal que está bajo sus órdenes) con un apartado "B", en cuya parte relativa se dispone:

> El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquiera autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. *Formularán recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias* y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

72. Esta norma constitucional fue reglamentada por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de junio de 1992. El Reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de noviembre del mismo año.[68]

73. Este precepto constitucional fue reformado por decreto legislativo de septiembre de 1999, en el cual fueron incorporadas algunas modificaciones que no alteraron sustancialmente la estructura y funcionamiento de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos en nuestro país.

---

[67] *Cfr*. Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y* ombudsman, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-UNAM, 1993, pp. 11-29.

[68] *Cfr.* Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992; Armienta Calderón, Gonzalo, *El* ombudsman *y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 237-273.

74. En forma muy sintética podemos señalar los cambios introducidos en el nuevo texto del artículo 102, apartado B, de la carta federal. *a)* En primer lugar se corrigió el error del anterior texto de señalar que las recomendaciones serían autónomas, ya que es evidente que la autonomía debe corresponder a los citados organismos y no a las mencionadas recomendaciones, las cuales conservan su carácter público y no vinculatorio.

75. *b)* En segundo término se conservó la falta de competencia de los organismos no jurisdiccionales para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, disposición que había sido objeto de controversia debido al desconocimiento de algunos grupos políticos sobre la naturaleza de las funciones de los propios organismos, que de acuerdo con el modelo escandinavo únicamente deben avocarse al conocimiento de las violaciones de los derechos humanos debidas a la conducta de autoridades administrativas o de naturaleza administrativa de los otros órganos del poder público.

76. *c)* Se incorporó al texto constitucional de manera precisa el carácter autónomo de la Comisión Nacional, lo que se había establecido de manera indirecta en diversos preceptos de la Ley Orgánica de la misma. Se dispone claramente que dicha Comisión "contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios" (cuarto párrafo del citado precepto fundamental). A nuestro modo de ver esta norma debería haberse extendido a las comisiones de las entidades federativas, pero esto seguramente se establecerá en las legislaciones locales respectivas. Además, debe destacarse una ligera modificación gramatical en la denominación del organismo nacional, ya que de acuerdo con su Ley Orgánica tenía el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos, y ahora la disposición que comentamos lo cambia por *Comisión Nacional de* los *Derechos Humanos*.

77. *d)* El cambio más significativo se advierte en el procedimiento de designación del presidente de la Comisión Nacional y de los diez miembros de la Comisión Consultiva y Asesora, ya que anteriormente, de acuerdo con las disposiciones respectivas de la Ley Orgánica del citado organismo no jurisdiccional todos eran propuestos por el presidente de la República y aprobados por el Senado federal. De acuerdo con los párrafos quinto y sexto del mencionado artículo 102, apartado "B", de la carta federal, en su nuevo texto, tanto el citado presidente como los consejeros serán designados directamente por el Senado federal, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sin intervención del titular del Ejecutivo Federal. Además, el presidente de la Comisión durará cinco años en su cargo (en lugar de los cuatro anteriores) y podrá ser reelecto por una sola vez, en tanto que dos de los consejeros de mayor antigüedad serán sustituidos anualmente (en lugar de uno de acuerdo con la Ley Orgánica), pero podrán ser propuestos y ratificados para un segundo periodo, posibilidad que no se contemplaba anteriormente.[69]

[69] Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., "La reforma del artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 281-290.

78. Si bien la Ley Orgánica de la Comisión Nacional no ha sido todavía reformada para adaptarse al nuevo texto constitucional, podemos destacar en forma breve las funciones de este organismo que no han sido modificadas por la reforma de 1999.

79. Por lo que se refiere a las *funciones* de la Comisión Nacional, éstas son muy amplias, pues la parte final del artículo 2o. de la Ley, expresa que dicha Comisión: "…tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano". De estas atribuciones la más significativa, como ocurre con los instrumentos tutelares que toman como modelo el *ombudsman* de origen escandinavo, es la de realizar investigaciones, ya sea a petición de los afectados o de oficio, sobre las violaciones de los derechos humanos por parte de actos u omisiones de *carácter administrativo* de cualquier autoridad o funcionario público, como lo reiteró el nuevo texto constitucional reformado en 1999.

80. Es preciso recordar que el paradigma escandinavo se estableció y desarrolló con el propósito esencial de fiscalizar la actividad de las autoridades administrativas, y por extensión, la conducta de carácter administrativo de otras autoridades, cuando afectasen los derechos e intereses legítimos de los administrados. Sin embargo, cuando se establecieron el promotor de la justicia de Portugal y el defensor del pueblo español (véase *supra*, párrafo 52), debido a que estos países habían sufrido prolongadas dictaduras, su función esencial se centró en la protección de los derechos fundamentales, y por ello es que adquirieron el carácter de instrumentos de garantía constitucional y no exclusivamente de la legalidad. Debido a las constantes violaciones de derechos humanos por parte de los gobiernos autoritarios, en su mayoría de carácter castrense, que predominaron en Latinoamérica hace dos décadas y que afortunadamente han sido superados en los últimos años, no resulta extraño que en las Constituciones democráticas posteriores a dichos regímenes se hubiesen adoptado instrumentos protectores no jurisdiccionales de acuerdo con el modelo del *ombudsman*, pero con el objeto esencial, de acuerdo con el ejemplo de España y Portugal, de tutelar los derechos fundamentales.

81. Ese también fue el propósito esencial del texto constitucional del artículo 102, apartado "B" de la carta federal mexicana, tanto en el texto original de 1992 como en el vigente de 1999, ya que los órganos que establece a nivel nacional y local, tienen como propósito básico la protección de los derechos humanos que establece el ordenamiento jurídico mexicano, si bien la disposición constitucional no es precisa, al no señalar de manera exclusiva los derechos consagrados en la carta federal, la tutela se extiende de manera implícita también a los derechos establecidos en los tratados internacionales que han sido incorporados al derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional, es decir, los ratificados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado federal. El artículo 1o. del Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dispone de manera terminante, que la tutela se extiende a los "…derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado". A su vez, el artículo 6o. del mismo Reglamento agrega que: "Para los efectos del desarrollo

de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.[70]

82. Como ya se ha mencionado el precepto constitucional excluyó de manera expresa del conocimiento de los organismos mencionados, los asuntos *laborales, electorales y jurisdiccionales* en su texto original y esa prohibición se reitera en la reforma de 1999. La mención de estos aspectos no era ni es indispensable, en virtud de que, como es bien sabido, los organismos similares al *ombudsman* sólo conocen de la *matria administrativa*, pero como en México, por desconocimiento de la institución, algunas corrientes políticas pretendían incluir estos asuntos en el texto de 1992, e insistieron con posterioridad, fue necesario consignar y reafirmar expresamente dichas prohibiciones.

83. Aun cuando resulta clara la exclusión de los asuntos jurisdiccionales, ya que su examen corresponde a los tribunales, en cuya independencia no puede interferir el *ombudsman,* existe discusión sobre la fiscalización respecto a las actividades administrativas de los propios tribunales. Aun cuando no existe una regla general al respecto en las diversas legislaciones que han consagrado la institución, prevalece el criterio de que esta fiscalización es posible, ya que no lesiona la independencia judicial, en virtud de que las investigaciones respectivas, al no culminar con resoluciones obligatorias, sirven de auxilio y apoyo a las funciones disciplinarias de los organismos jurisdiccionales.

84. Sin embargo, por carecer de una idea precisa de las funciones de estos organismos, la Suprema Corte de Justicia de México se opuso a la intervención nacional de los derechos humanos en el ámbito judicial, y por ello, el precepto constitucional mencionado prohíbe la fiscalización del *ombudsman* al Poder Judicial Federal. De acuerdo con el criterio que consideramos correcto, que ha seguido la Comisión Nacional en su composición actual, las comisiones locales pueden hacer investigaciones sobre la conducta administrativa de los tribunales locales, y la nacional en relación con otros tribunales federales que no forman parte de manera expresa del citado Poder Judicial Federal, en los términos del artículo 94 constitucional. Entre estos organismos jurisdiccionales se encuentran el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (este último resuelve los conflictos entre los empleados y funcionarios del

[70] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, "El derecho internacional de los derechos humanos en las Constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *El mundo moderno de los derechos humanos. Ensayos en honor de Thomas Buergenthal*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 159-207; *idem*, "Ochenta años de evolución del juicio de amparo mexicano", en la obra coordinada por Emilio O. Rabasa, *Ochenta años de vida constitucional en México,* México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 419-423. Reproducido en la obra del mismo autor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 727-793.

gobierno federal y el del Distrito Federal y las dependencias respectivas), así como los Tribunales Federales Agrarios establecidos en 1992.[71]

85. El procedimiento que se sigue ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos es muy flexible, con acceso directo de los afectados y de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, los que pueden hacerlo por cualquier medio de comunicación, con ratificación posterior. El artículo 4o. de la Ley Reglamentaria establece en lo conducente que: "Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas".

86. El plazo preclusivo para acudir a la Comisión Nacional es de un año a partir de que se hubiese iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trata de hechos que por su gravedad pueden ser considerados *violaciones de lesa humanidad* (artículo 26 de la Ley). En este último aspecto, seguramente el legislador tomó en consideración lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad firmada el 26 de noviembre de 1968 y en vigor el 11 de noviembre de 1970, ya que el artículo 1o., inciso *b* de dicho instrumento internacional dispone que deben considerarse crímenes de *lesa humanidad* los cometidos en tiempo de guerra como en tiempo de paz según la definición dada por el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg del 8 de agosto de 1945, y confirmada por varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a los cuales se agregan la expulsión por ataque armado y ocupación y los actos inhumanos debido a la política del *Apartheid* (la que ha sido suprimida por las Constituciones de Sudáfrica de l993 y la vigente de 1996) y la sanción del delito de genocidio, aun si estos actos no constituyen una violación al derecho interno del país en que fueron cometidos (como era el caso de la legislación anterior de Sudáfrica, ya derogada).[72]

87. Una vez admitida la queja (que cuando se estima improcedente, se debe orientar al afectado para que acuda a la instancia competente) se procura la conciliación entre el peticionario y las autoridades, pero siempre dentro del respeto de los derechos humanos. Si no se logra, se sigue un procedimiento contradictorio, de carácter flexible, como se ha dicho, el que es instruido por los visitadores, los que

---

[71] *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre el *ombudsman* y el Poder Judicial en México", *El* ombudsman *judicial. Perspectivas internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 187-221.

[72] El artículo 68 del Reglamento de la Comisión Nacional considera como casos en los cuales puede ampliarse el citado lapso de un año, las infracciones graves a los derechos fundamentales de la persona relativos a la libertad y a la vida, así como a la integridad psíquica y física, y por lo que respecta a las violaciones de "lesa humanidad", las define como aquellas *que atenten contra una comunidad o grupo social en su conjunto.*

formulan un proyecto, ya sea de recomendación o de acuerdo de no responsabilidad, que es revisado y suscrito, en su caso, por el presidente de la Comisión. Cuando el procedimiento culmina con una recomendación que no tiene carácter obligatorio, la autoridad respectiva debe comunicar a la Comisión en un plazo de quince días si la acepta, y tiene otros quince para entregar a la propia Comisión las pruebas del cumplimiento respectivo. Este último plazo puede ampliarse cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite (artículos 25 al 45 de la Ley Reglamentaria).

88. La Comisión Nacional debe notificar de manera inmediata al promovente los resultados de la investigación, la recomendación respectiva, su aceptación y ejecución, o bien, en su caso, el acuerdo de no responsabilidad. La divulgación de las recomendaciones y acuerdos es muy amplia, puesto que el presidente debe publicar, en su totalidad o en forma resumida dichos documentos. Y así lo hace de manera periódica por conducto de las gacetas informativas que aparecen mensualmente y que son voluminosas por los numerosos datos que contienen. Además, dicha información se hace llegar de manera inmediata a los diversos medios de comunicación. Como lineamiento esencial de los organismos similares al *ombudsman*, el presidente de la Comisión Nacional debe rendir un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al titular del Ejecutivo Federal, sobre las actividades que haya realizado en el periodo respectivo, el que deberá ser difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad (artículos 51 y 52 de la Ley). Debe aclararse que en el penúltimo párrafo del precepto constitucional que comentamos, reformado en septiembre de 1999, se amplió esta obligación del presidente de la Comisión Nacional de presentar el informe anual a los poderes de la Unión, y al efecto deberá comparecer ante las Cámaras del Congreso en los términos que establezca la ley, por lo que la citada Ley Orgánica debe modificarse para fijar los lineamientos de dicha comparecencia.

89. Uno de los aspectos más significativos del informe anual, como ocurre con la mayoría de los organismos similares en los diversos ordenamientos, es que en él se pueden contener proposiciones dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales y municipales, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva a los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos (artículo 53 de la Ley).

90. A este respecto podemos destacar que desde el inicio de sus actividades como organismo desconcentrado y actualmente con carácter autónomo, y con apoyo en estudios en los que han intervenido destacados juristas mexicanos, la Comisión Nacional ha propuesto varias reformas legislativas y constitucionales, que fueron acogidas en iniciativas presidenciales y aprobadas por el Congreso de la Unión con una mayoría significativa de votos. Sería difícil resumir estas reformas, pero varias de ellas se han traducido en un mejoramiento notable de la situación de los afectados en los procedimientos penales. Por ello se reformaron sustancialmente los códigos Penal del Distrito Federal (aplicable en toda la República en materia federal) y de Procedimientos Penales federal y distrital; se expidió una nueva ley para prohi-

bir la tortura: se modificaron los procedimientos en el enjuiciamiento de menores; se reformaron los artículos 16, 19 y 20 de la carta federal para establecer un equilibrio entre las funciones del Ministerio Público y los derechos de los detenidos y de las víctimas del delito, etcétera, de 1991 a 1993.[73]

91. Finalmente, cabe resaltar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde su fundación en 1990 como organismo desconcentrado y a partir de junio de 1992 como institución autónoma, cuya autonomía ha sido reforzada en la reforma constitucional de 1999, ha desarrollado una intensa labor de promoción, estudio, capacitación y divulgación de los derechos humanos, que se ha traducido en cursos, conferencias y reuniones, así como en una intensa actividad editorial de gran significación, la que ha contribuido en no poca medida, a lograr el conocimiento de los derechos humanos del ordenamiento mexicano y su defensa tanto ante los organismos similares al *ombudsman* como ante los tribunales y las autoridades administrativas.[74]

92. Por otra parte, debe señalarse que la reforma constitucional de 1992 regula también a los organismos que deben crear las legislaturas locales de acuerdo con su competencia, y se estableció el plazo de un año contado a partir de la publicación del decreto respectivo (28 de enero de 1992) para cumplir con el mandato constitucional. Por tanto, en la actualidad funcionan además de la Comisión Nacional, 32 comisiones locales, de las cuales corresponden 31 a los estados, más la del Distrito Federal.[75]

93. Las leyes reglamentarias expedidas por las legislaturas locales siguieron el modelo de la nacional, con algunos aspectos peculiares. Los presidentes de dichas comisiones son designados por los gobernadores de los estados con aprobación del Congreso local (en la misma forma en que son nombrados los magistrados de los tribunales superiores respectivos). Es posible que este procedimiento sea modificado de acuerdo con el establecido en la carta federal en la reforma de 1999. En el caso del Distrito Federal, el presidente era propuesto por el jefe del Ejecutivo Federal y aprobado por la Asamblea Legislativa del propio Distrito (artículo 9o. de la Ley Orgánica publicada el 23 de junio de 1993), pero posteriormente se introdujo una modificación para que la designación sea hecha directamente por la citada Asamblea.[76] Por tal motivo, puede afirmarse, sin exageración, que el ordenamiento

---

[73] *Cfr*. Madrazo Cuéllar, Jorge, *Derechos humanos; el nuevo enfoque mexicano*, *cit. supra*, nota 66, pp. 215-259; Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y* ombudsman, *cit. supra*, nota 67, pp. 51-145.

[74] *Cfr*. López Chavarría, José Luis *et al.*, *Evolución normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

[75] *Cfr*. García Sánchez, Antonio *et al.*, *Sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994; Rocatti, Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del* ombudsman *en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995; Fernández Ruiz, Jorge, *Compilación de leyes de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.

[76] *Cfr*. Fix-Zamudio, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,* 2a. ed., México, Porrúa, 1996.

mexicano regula actualmente uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de la mayor amplitud.[77]

VII. Conclusiones

94. De las breves reflexiones que hemos hecho anteriormente, podemos llegar a las siguientes conclusiones.

95. *Primera*. En los ochenta y tres años contados a partir de la promulgación de la Constitución federal de 5 de febrero de 1917, que actualmente se encuentra en vigor con numerosas reformas, el control de la constitucionalidad ha evolucionado de manera significativa. En el texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro, consagra el desarrollo de esta materia a partir de las cartas federales de 1824 y 1857, se regulan cuatro garantías constitucionales, en su mayor parte inspiradas en el derecho público de los Estados Unidos. En efecto, en dicha ley fundamental se consagraron: *a)* el juicio político de responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas (estos últimos por violación de la carta federal), que estaban dotados de inmunidad procesal relativa, calificada como "fuero constitucional") (artículo 111); *b)* las controversias constitucionales entre la Federación y los estados, éstos entre sí, y los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, así como aquellos en los que la Constitución fuese parte (artículo 105); *c)* el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafo tercero), y *d)* el juicio de amparo (artículos 103 y 107).

96. *Segunda*. Estos cuatro instrumentos de solución de conflictos constitucionales experimentaron varias reformas, algunas sustanciales. El juicio político fue modificado en 1982 y ahora está consagrado esencialmente en el artículo 110 constitucional; las controversias constitucionales en diciembre de 1994, que ampliaron de manera considerable su materia, pues no sólo se incluyeron a los municipios entre las entidades legitimadas para plantearlas, sino también los llamados *conflictos de atribución*, sobre la competencia constitucional de los órganos legislativos y ejecutivos tanto de la Federación como de las entidades federativas, incluyendo a los del Distrito Federal, ahora en el artículo 105, fracción I, de la carta federal; el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia fue reformado en diciembre de 1977, con alguna modificación posterior y en la actualidad está comprendida en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, y el juicio de amparo sufrió cambios en varias ocasiones, especialmente 1928, 1934, 1951, 1968, 1988 y 1994, y está regulado todavía por los artículos 103 y 107 constitucionales.

97. *Tercera*. Hasta enero de 1992, cuando se introdujeron los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, de los cuatro instrumentos iniciales de control constitucional establecidos en la carta de 1917, todo el peso de la tutela de las normas constitucionales se había concentrado casi exclusivamente

[77] *Cfr*. Madrazo Cuéllar, Jorge, *El* ombudsman *criollo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.

en el derecho de amparo, que únicamente se había introducido desde la Constitución Federal de 1857 (artículos 101 y 102), con el propósito de tutelar los derechos humanos, primero individuales en esa carta, y después de 1917 también de carácter social, y de manera indirecta las esferas de competencia de la Federación y de las entidades federativas, siempre que hubiese la afectación de la esfera jurídica de los particulares. Los otros tres instrumentos, o no habían sido aplicados, como el juicio político, o lo habían sido en forma muy esporádica como las controversias constitucionales (el único fallo sobre el fondo se dictó en 1932 en el llamado caso Oaxaca) o el procedimiento de investigación del más alto tribunal del país.

98. *Cuarta*. Las reformas constitucionales a partir de 1992 reforzaron considerablemente el control de la constitucionalidad en el derecho mexicano, ya que se crearon cuatro garantías constitucionales adicionales a las ya existentes. Efectivamente, en las reformas constitucionales y legales de 1995, se introdujo una nueva institución que podemos denominar *acción abstracta de inconstitucionalidad*, inspirada en el derecho constitucional europeo continental, con el objeto de legitimar a las minorías legislativas, es decir, 33% de sus integrantes, para impugnar las leyes aprobadas por la mayoría en la esfera federal o local, así como al procurador general de la República. Esta acción que inicialmente se prohibía para impugnar las leyes electorales, fue extendida en las reformas de agosto de 1996, pero sólo puede ser promovida por las dirigencias de los partidos políticos nacionales y locales (artículo 105, fracción II, de la carta federal). En estas mismas reformas de 1995, como se señaló en la conclusión anterior, se amplió de manera considerable la esfera de aplicación de las controversias constitucionales. En las citadas modificaciones de 1996, se consagraron dos instrumentos más: el *juicio de protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos* y el *juicio de revisión constitucional electoral* (en contra de las autoridades electorales de carácter local) (artículo 99 constitucional, fracciones IV y V), los cuales se pueden promover ante el Tribunal Electoral incorporado al Poder Judicial Federal (artículo 94 constitucional). Finalmente, con anterioridad a estos últimos, en enero de 1992 se introdujeron los organismos autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*, que han recibido el nombre de comisiones de derechos humanos. Debe tomarse en consideración la reforma constitucional más reciente, de septiembre de 1999, que tiene por objeto reafirmar y vigorizar la autonomía de la Comisión Nacional, ahora, de los Derechos Humanos, modificación que seguramente influirá en los ordenamientos locales.

99. *Quinta*. El significado actual del control constitucional en el ordenamiento mexicano se apoya en los ocho instrumentos de garantía que hemos señalado anteriormente. Con exclusión del juicio político y del procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia, que poseen escasa importancia en la realidad política de nuestro país, los otros han reforzado y vigorizado de manera considerable, no obstante que algunos son muy recientes, la función de solución de conflictos constitucionales, que por muchos años se realizó en forma limitada por el juicio de amparo. Aun cuando los resultados de estos instrumentos todavía son iniciales, salvo la intensa labor de promoción y tutela de los derechos humanos que han desarrollado las comisiones de derechos humanos, sin embargo, son positivos en cuanto a la

posibilidad de encausar dichos conflictos, cuando tienen naturaleza jurídica, a soluciones de carácter jurisdiccional, que son las que actualmente tienen preeminencia en el derecho constitucional de nuestra época, inclusive en varios ordenamientos latinoamericanos. El adelanto que se observa en esta materia es impresionante, pero todavía se requiere de un mayor avance en un futuro próximo, a fin de que en esta materia el derecho mexicano tenga los instrumentos suficientes para los desafíos del nuevo milenio que ahora se inicia.

LA HISTORIA DEL FEMINISMO EN MÉXICO

Patricia GALEANA*

El feminismo es la doctrina social que busca el reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres. Antes de acuñarse el término, mujeres y hombres de diversas épocas se manifestaron en contra de la desigualdad de la población femenina en el régimen patriarcal y buscaron emanciparla de su esclavitud.

En la antigüedad clásica, Platón afirmó en *La República*, que no puede haber nada mejor para una sociedad que contar con todos sus miembros para defenderse.[1]

En la Europa medieval Cristina de Pizan escribió: "Si la costumbre fuera mandar a las niñas a la escuela y enseñarles las ciencias con método, como se hace con los niños, aprenderían y entenderían las dificultades y sutilezas de todas las artes y ciencias tan bien como ellos".[2]

En el siglo XVII, en la Nueva España, Juana de Asbaje fue una defensora de su género. Al respecto escribió, entre otras, la siguiente reflexión: "Es verdad que dice San Pablo que las mujeres no enseñen; pero no manda que las mujeres no estudien para saber".[3]

En plena Revolución Francesa, Olimpia de Gouges consignó en la declaración de los derechos de las mujeres y las ciudadanas que la falta de los mismos era causa de las desgracias públicas:

> Las madres, las hijas y las hermanas, representantes de la nación, piden ser constituidas en Asamblea Nacional. Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una solemne declaración los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer.[4]

---

* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. Presidenta fundadora de la Federación Mexicana de Universitarias, A. C. (FEMU).

1 Platón, *La República*, España, Akal, Libro V, 2009, p. 363.

2 Pizan, Christine de, *La ciudad de las damas*, España, Siruela, 2001.

3 Asbaje, Juana de, *Obras completas de Sor Juana Inés de la Cruz. Comedias, sainetes y prosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 695.

4 Paredes Carvajal, Julieta y Aldunate Morales, Victoria, *Feminismo, género y ciudadanía de las mujeres*, Bolivia, Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad, 2009, p. 24.

Ya en el siglo XIX, John Stuart Mill escribió en *La esclavitud femenina*: "A favor de ellas ni privilegios ni proteccionismo; todo lo que solicitamos se reduce a la abolición de los privilegios y el proteccionismo de los que gozan los hombres".[5]

En México Ignacio Ramírez escribió, en 1854, que las mujeres pasaban por tres estadios: el primero: todas nacen esclavas; en el segundo: las mujeres son liberadas por sus esposos; y en el tercero, las mujeres se liberan a sí mismas.[6]

Sin embargo, fue hasta el siglo XX cuando se dio la gran Revolución de las mujeres. Para Herbert Marcuse ésta ha sido la revolución cultural más trascendente de la historia de la humanidad y la considera irreversible.[7] Ha sido una rebelión pacífica y silenciosa y aún no concluye. Demandaron primero sus derechos laborales, su derecho a la educación, sus derechos políticos y ahora luchan por su derecho a decidir sobre su propio cuerpo y por una vida libre de violencia.

Para tratar de entender los estereotipos discriminatorios que subsisten hasta la fecha en la sociedad mexicana, es necesario estudiar las raíces de nuestra cultura, tanto las indígenas como la española. Las tradiciones religiosas prevalecientes a lo largo de la historia han limitado el desarrollo femenino y han favorecido su sometimiento, al hacer prevalecer los esquemas patriarcales.

La conquista española estableció la cultura de la intolerancia religiosa. Dogmatismo y autoritarismo prevalecieron durante 300 años de vida colonial. Incluso el liberalismo mexicano excluyó el concepto de libertad de creencias durante casi medio siglo de vida independiente.[8]

No obstante las prácticas patriarcales, en 1824 un grupo de zacatecanas escribió al Congreso constituyente manifestando su interés en participar en la toma de decisiones.[9] En 1856, 81 mujeres solicitaron al Congreso Constituyente, el reconocimiento de sus derechos políticos, argumentando que la legislación vigente no exceptuaba de manera explícita el derecho de las mujeres al voto.[10]

En la crónica del constituyente de 1857, Francisco Zarco refiere que en la sesión del 10 de julio de 1856, el diputado Ignacio Ramírez señaló que el proyecto constitucional era omiso en temas fundamentales: "…se olvida de los derechos más importantes… se olvida de los derechos sociales de la mujer, y dice: que no piensa en su emancipación ni en darle funciones políticas… observa que en el matrimonio la mujer es igual al varón y tiene derechos que reclamar que la ley debe asegurarle".[11]

Fue hasta el triunfo del proyecto liberal de nación, en la segunda mitad del siglo XIX, que empezó un largo proceso que permitiría superar la cultura de la

---

[5] Mill, John Stuart, *La esclavitud femenina*, Artemisa Ediciones, 2008, p. 133.

[6] Ramírez, Ignacio, "La Coqueta", en Frías y Soto, Hilarión *et al.*, *Los mexicanos pintados por sí mismos: tipos y costumbres nacionales*, México, Imprenta de M. Murguía, 1854, p. 139.

[7] Marcuse, Herbert, *Un ensayo sobre la liberación*, México, Joaquín Mortiz, 1969.

[8] La libertad de cultos se otorgó en la última de las Leyes de Reforma el 20 de diciembre de 1860.

[9] Galeana, Patricia, *Catálogo documental. Del voto al ejercicio del poder*, México, AGN, 1999, p. 10.

[10] Cano, Gabriela, "Es de estricta justicia", un proyecto feminista en las filas del constitucionalismo, Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana, México, INEHRM, Gobierno de San Luis Potosí, 1991, pp. 153-172.

[11] Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM, 2009, p. 249.

intolerancia religiosa e iniciar la secularización de la sociedad, lo que favorecería la emancipación de la mujer.

Mientras los conservadores dejaban en manos de la Iglesia la tarea de formar a la población, los diversos movimientos liberales del siglo XIX se preocuparon por impulsar una educación laica, y se ocuparon también de la población femenina.

Liberales como Valentín Gómez Farías[12], Benito Juárez[13] y Sebastián Lerdo de Tejada, consideraron la necesidad de abrir instituciones para la educación de las mujeres, donde recibirían una educación similar a la de los hombres y no solamente religiosa.

Al triunfo de la república, en 1869 se inauguró la Escuela Secundaria para señoritas. Su directora, María de Belem y Méndez señaló en su discurso: "Nada hay más útil e interesante que la educación de la mujer […ninguna nación] ha alcanzado el refinamiento de la civilización hasta que no se ha ocupado de la mujer… ¡Una nueva era comienza hoy…!"

Por iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada se introdujo la enseñanza de la pedagogía en la Escuela Nacional Secundaria para Señoritas en 1875, convirtiéndose *de facto* en una escuela normal. Ya en el gobierno porfirista, se estableció la Escuela Normal de Profesoras en 1888.[14] El magisterio fue la primera profesión reconocida por la sociedad para las mujeres.

Después, muy poco a poco, las mujeres fueron teniendo acceso a la educación superior. Margarita Chorné y Salazar fue la primera mujer que obtuvo un título profesional el 18 de enero de 1886, como dentista, siendo la primera en su especialidad que aplicó el éter como anestésico para sus curaciones.[15]

La sociedad porfiriana no vio con buenos ojos la conquista femenina de acceder a la educación superior, consideraba que quienes seguían una carrera profesional tendían a masculinizarse. Félix F. Palavicini, en su obra *Problemas de la educación*, escribió: "Somos partidarios de la instrucción de las mujeres, pero no quisiéramos la multiplicación de las cerebrales".[16]

A partir del momento en que la mujer tuvo acceso a la educación universitaria empezaron a surgir, con mayor fuerza, las voces a favor de la liberación femenina.

---

[12] Su decreto del 26 de octubre de 1833 ordenaba la apertura de dos escuelas normales, una para hombres y otra para mujeres. *Cfr*. Gómez Farías, Valentín, *Informes y disposiciones legislativas*, México, Comité de Actos Conmemorativos del Bicentenario del Natalicio del Dr. Valentín Gómez Farías, 1981, pp. 146-153.

[13] En su Programa de Gobierno del 20 de enero de 1861, Juárez afirmó: "Secularizando los establecimientos de utilidad pública, se atenderá también a la educación de las mujeres, dándoles la importancia que merecen por la influencia que ejercen en la sociedad". Programa de Gobierno del presidente Benito Juárez, 20 de enero de 1861, en *México a través de los informes presidenciales.* La educación pública, México, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 10.

[14] Galeana, Patricia, "Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres mexicanas", en Galeana, Patricia (coord.), *La revolución de las mujeres en México*, México, INEHRM, 2014, p. 16.

[15] Díaz Kuri, Martha, *Margarita Chorné y Salazar. Primera mujer titulada de una profesión en América Latina*, México, DEMAC, 1998. Al año siguiente, Matilde Pérez Montoya aprobó su examen profesional en la Escuela de Medicina y se convirtió en la primera médica mexicana. María Sandoval fue la primera abogada, en 1889.

[16] Palavicini, Félix F., *Problemas de educación*, México, F. Sempere, 1910, p. 67.

La periodista y escritora guerrerense Laureana Wright, abrió brecha con su artículo "La emancipación de la mujer por medio del estudio",[17] que causó gran revuelo.

Wright fundó en 1884 *Las hijas de la Anáhuac*, primera revista feminista de México, que se dedicó a promover el desarrollo cultural de la mujer mexicana.[18] Destacaba en sus artículos, los avances que habían logrado las sufragistas en Estados Unidos[19] y abogaba por la igualdad de derechos de los dos sexos, como la verdadera regeneración de la humanidad.

Hubo fuertes reacciones contra el feminismo de Wright. El positivista Horacio Barreda esgrimió argumentos supuestamente "científicos" que probaban la inferioridad física y mental de la mujer. En una serie de artículos, el "Hijo de don Gabino" y "Estudios sobre feminismo", Barreda sostuvo que las ideas feministas atacaban la integridad de la familia y marcaban un retroceso hacia la sociedad matriarcal[20] primitiva, calificándolas de "ineficaces, retrógradas, nocivas y revolucionarias". En este sentido planteó la situación de la mujer en los siguientes términos: "Dada la organización física, intelectual y moral de la mujer, y conocidas las condiciones estáticas o de existencia de la familia, [es necesario] determinar la situación social más adecuada para el ejercicio normal de sus facultades características, a fin de asegurar la armonía doméstica, el progreso de la sociedad y su propia felicidad personal".[21]

Para Barreda el progreso debía continuar, fundado en las "diferencias naturales". A pesar de la mentalidad retrógrada imperante, los movimientos feministas y sufragistas tuvieron manifestaciones en distintas regiones del país. En coincidencia con la ideas de Wright, desde 1883 las mujeres exigieron el voto cada vez con mayor contundencia.

El acceso de la mujer a la educación y al magisterio hizo que las mujeres pasaran de maestras a revolucionarias. Se organizaron en clubes políticos de mujeres contra la dictadura porfirista.

El censo de 1890 muestra que la población de México era de 13 607 259 habitantes, y aunque las estadísticas no registran qué porcentaje correspondía a hombres y mujeres, se ha encontrado que al menos 210 556 mujeres laboraban en las fábri-

---

[17] Publicado en 1891.

[18] Cabe señalar que a partir del número 9, la revista cambiaría su nombre a *Violetas de Anáhuac*.

[19] "Ya en el territorio de Wyoming, la mujer goza del derecho de sufragio por completo —escribe en uno de sus artículos—, en Kansas del sufragio municipal; en Arkansas y Mississippi tienen el voto en la cuestión de licores, y en catorce estados más y cuatro territorios tienen el derecho más o menos amplio para el voto sobre escuelas". *Cfr*. Wright, Laureana, "El sufragio de la mujer", en *Violetas de Anáhuac*, 24 de febrero de 1889.

[20] El "matriarcado" es un término forjado en el siglo XIX, sobre el modelo del término "patriarcado", que sostiene que existieron sociedades primitivas donde las mujeres desempeñaron roles de liderazgo político, autoridad moral y el control de la propiedad. La expresión remite a dos hechos sociales y jurídicos: 1) La preponderancia de la mujer, tanto familiar como social; 2) El reconocimiento exclusivo de la ascendencia materna (filiación matrilineal) asociada al derecho de sucesión limitado a las hijas. *Cfr*. Georgoudi, Stella, "Bachofen, el matriarcado y el mundo antiguo: reflexiones sobre la creación de un mito", en Dubby, Georges y Perrot, Michelle (coords.), *Historia de las mujeres*, España, Taurus, t. I, La Antigüedad, 1991, pp. 518-520.

[21] Barreda, Horacio, *Estudios sobre el feminismo*, en Alvarado, Lourdes (comp.), *El siglo XIX ante el feminismo. Una interpretación positivista*, México, CESU, 1991, p. 25.

cas y 188 061 se desempeñaban en el servicio doméstico.[22] Por ello, el programa del Partido Liberal Mexicano magonista planteó en 1906 la remuneración del trabajo doméstico.

Antes de que aparecieran las revistas feministas y que se formaran clubes políticos revolucionarios, mujeres sin instrucción encabezaron movimientos sindicalistas desde el siglo XIX, como las saraperas en Puebla o las cigarreras en la Ciudad de México.[23]

Juana Belén denunció las condiciones infrahumanas de los mineros de La Esmeralda en Minas Nuevas en 1897, lo que le costó la libertad.[24] Muchas mujeres, apoyaron la huelga de Cananea.

En 1907 Lucrecia O. Toriz, conocida como *La Virgen Roja*, se enfrentó a los soldados y llevó a sus compañeras a la huelga general de Río Blanco, Veracruz.[25]

En 1900 se constituyó en San Luis Potosí el Club Liberal Ponciano Arriaga, cuyo ideario estimuló la formación de otros semejantes en toda la República.[26] En ellos hubo una amplia participación femenina. Se organizó el Club Liberal "Discípulas de Juárez" en Veracruz y el Club "Antonia Nava" en Matehuala, San Luis Potosí, entre otros.

En 1900 los hermanos Ricardo y Jesús Flores Magón fundaron el periódico *Regeneración*, con el lema: "Contra la mala administración de la justicia". A instancias de su madre, Margarita Magón, se convirtió en "Periódico independiente de combate". En sus páginas, Ricardo Flores Magón invitó a las mujeres a unirse a la lucha revolucionaria.

En los primeros años de la centuria, proliferaron las revistas y periódicos femeninos y feministas, dirigidos a las mujeres y encabezados por ellas mismas. En Morelia, Michoacán, apareció en 1901 el periódico mensual *La mujer mexicana,* y, en Guanajuato, circuló *Vésper*, bajo la dirección de Juana Belén Gutiérrez, en defensa de los trabajadores y contra la dictadura.

También surgieron organizaciones feministas como la Sociedad Protectora de la Mujer (1904) en la Ciudad de México. Presidida por María Sandoval y Laura Méndez, la sociedad buscaba: "lograr el perfeccionamiento físico, intelectual y moral de la mujer, el cultivo de las ciencias, las bellas artes y la industria".[27] La sociedad defendía también a las mujeres que estaban en prisión por sus ideas políticas.

---

[22] López Hernández, Lilia Julieta, "Historia de la mujer en México", Revista *Mujeres, Derechos y Sociedad*, México, Federación Mexicana de Universitarias, año 3, núm. 5, enero de 2007.

[23] Tuñón Pablos, Julia, *El álbum de la Mujer. Antología ilustrada de las mexicanas*, vol. III, 1991, pp. 188-195.

[24] Mendieta Alatorre, Ángeles, *Juana Belén Gutiérrez de Mendoza (1875-1942): extraordinaria precursora de la Revolución Mexicana*, México, Talleres Impresores de Morelos, 1983, p. 63.

[25] Entre las mujeres que participaron en la lucha destacan Isabel Díaz de Pensamiento, Carmen Cruz, Margarita Martínez y Dolores Larios, quienes formaron la primera brigada de choque. Véase Mendieta Alatorre, Ángeles, *La mujer en la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, 1961, p. 48.

[26] En este club político fue notable la participación de mujeres como Aurora y Elvira Colín, Josefa Arjona de Pinelo, Donaciana Salas, Silviana Rembao de Trejo, Josefina Tolentino, Rafaela Alor, Concepción Valdés, Modesta Abascal, Otalia y Eulalia Martínez Núñez. *Cfr.* Mendieta Alatorre, Ángeles, *La mujer en la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, 1961.

[27] *La mujer mexicana*, año I, núm. 9, 1905.

Laura N. Torres, Eulalia Guzmán, Hermila Galindo y Luz Vera fundaron la Sociedad Feminista Admiradoras de Juárez en la Ciudad de México. Su propósito era difundir las ideas sobre la emancipación de la mujer. Esta sociedad demandó desde 1906 el derecho al voto femenino.[28]

Ante la insistencia de Porfirio Díaz de perpetuarse en el poder, en vísperas de las elecciones de 1910, se multiplicaron los clubes femeninos antirreeleccionistas a lo largo del país.[29] Las manifestaciones organizadas por las sufragistas fueron reprimidas por la policía porfirista, como la realizada en el barrio de Santa Julia, teniendo como resultado la muerte de nueve mujeres y muchas heridas.[30]

Una vez proclamado el Plan de San Luis Potosí, en el que Francisco I. Madero invitó a tomar las armas contra el dictador, las mujeres tuvieron un papel fundamental. De la Revolución Mexicana se recuerda con justicia a las soldaderas, pero se omite a las maestras y a otras mujeres que tuvieron un papel relevante. Así como Carmen Serdán, que hizo proselitismo a favor del Partido Nacional Antirreeleccionista con el seudónimo de Marcos Serrato y actuó con valentía frente a la represión porfirista, hubo muchas otras. Dolores Jiménez y Muro organizó una manifestación en contra de la última reelección de Díaz, y fue redactora del Plan Revolucionario de Tacubaya del 18 de marzo de 1911.[31]

Al calor de la lucha revolucionaria, surgió el movimiento sufragista. Las antirreeleccionistas exigieron el voto al antirreeleccionista Emilio Vázquez Gómez.[32] Al triunfo de la Revolución Maderista, en mayo de 1911 varios centenares de mujeres solicitaron al presidente interino Francisco León de la Barra su derecho a votar, bajo el argumento de que éste no estaba excluido por la Constitución de 1857, ya que la carta magna no se refería al sexo de los votantes. Se hizo caso omiso de su reclamo. En el gobierno de Madero también presentaron su demanda, misma que sería reiterada ante el Congreso Constituyente de 1917.

Hubo revolucionarios que estuvieron conscientes de la problemática de la población femenina y trataron de cambiarla. Venustiano Carranza señaló:

---

[28] Cano, Gabriela *et al.*, *Género, poder y política en el México posrevolucionario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

[29] El club Sara Pérez de Madero en Chihuahua, organizado por Dolores Romero de Revilla; la Liga Femenil de Propaganda Política de la Ciudad de México, dirigida por María Luisa Urbina, Joaquina Negrete y Adela Treviño, entre otras; el Club Femenil Antirreeleccionista Josefa Ortiz, en Puebla, compuesto en su mayoría por mujeres que trabajan en las fábricas de cigarros, y la Junta Revolucionaria de Mujeres, también en Puebla, encabezada por Carmen Serdán, Paulina Maraver, las hermanas Narváez e Ignacia Vázquez.

[30] Turner, Frederick, C., "Los efectos de la participación femenina en la revolución de 1910", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, núm. 4, vol. 16, abril-junio, 1971, p. 273.

[31] Plan promovido por Camilo Arriaga como una continuación de los principios asentados en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906. Desconocía la presidencia de Porfirio Díaz en favor de Francisco I. Madero. El plan incluye salarios justos, viviendas económicas y mejores condiciones de trabajo.

[32] Galeana, Patricia, "Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres mexicanas", *op. cit.*, p. 18.

> Es un hecho fuera de toda duda, que en las clases medias de México la mujer, debido a las condiciones especiales de educación y costumbres de dichas clases, está incapacitada para la lucha económica por la vida, de donde resulta que la mujer cuyo matrimonio llega a ser un fracaso se convierte en una víctima del marido, y se encuentra en una condición de esclavitud de la cual le es imposible salir si la ley no la emancipa desvinculándola del marido.[33]

Por ello, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista promovió la Ley del Divorcio, aprobada en 1915.

El Estado emanado de la Revolución buscaba la transformación de la sociedad, ella no era posible sin las mujeres. El sinaloense Salvador Alvarado sabía que para "hacer patria" era indispensable contar con la participación de la mujer. Como gobernador de Yucatán, impulsó importantes cambios, además de proporcionar empleo a las mujeres en la administración pública, logró que el servicio doméstico fuera remunerado, amplió los presupuestos para la educación femenina y reformó el Código Civil estatal para que las mujeres solteras gozaran de los mismos derechos que los hombres, al permitirles abandonar el hogar paterno a los 21 años.

Alvarado organizó el Primer Congreso Feminista del 13 al 16 de enero de 1916 en la ciudad de Mérida. En la convocatoria señaló: "Es un error educar a la mujer para una sociedad que ya no existe, habituándola a que, como en la antigüedad, permanezca recluida en el hogar, el cual sólo abandona para asistir a los saraos y fiestas religiosas y que no se le reivindica colocando sobre su tumba el epitafio romano: 'cuidó su casa y supo hilar la lana', pues la vida activa de la evolución exige su concurso en una mayoría de las actividades humanas".[34]

Al Congreso feminista de Mérida asistieron 617 delegadas. La ponencia más destacada fue la de Hermila Galindo. La duranguense se había pronunciado desde 1906 en contra de las teorías de sumisión de la mujer y en pro de sus derechos jurídicos. En su ponencia "La mujer del porvenir", Hermila planteó la igualdad intelectual entre la mujer y el hombre, al tiempo que demandaba lo que hoy llamamos educación sexual para las mujeres.

En las conclusiones del Congreso se señaló: "La mujer del porvenir estará facultada para desempeñar cualquier cargo público, porque no habiendo diferencia alguna entre su estado intelectual y el del hombre, es tan capaz como éste para dirigir a la sociedad".[35]

Ese mismo año Hermila Galindo, entonces secretaria de Venustiano Carranza, junto con Eldemira Trejo, demandaron el sufragio al Congreso Constituyente. Encabezaron un nutrido grupo de mujeres que se manifestaron por el voto a las puertas del Teatro Iturbide de Querétaro, donde sesionaba el Congreso.

En la 54 Sesión Ordinaria del 23 de enero de 1917 se discutieron las dos iniciativas a favor del sufragio femenino, la de Hermila Galindo y la del constituyente,

---

[33] Ley del divorcio, expedida en Veracruz el 29 de diciembre de 1914.

[34] *El Primer Congreso Feminista de Yucatán*, Mérida, Yucatán, Talleres tipográficos del Ateneo Peninsular, 1916.

[35] *Idem*.

general Salvador González Torres.[36] Y una en contra, suscrita por Inés Malváez, quien argumentaba que dar el voto a las mujeres era dárselo a la Iglesia, quien las manejaba desde el púlpito y el confesionario.[37] Otros se oponían a otorgarle a la mujer el derecho al sufragio por considerar que era darle doble voto al hombre casado, porque ellas votarían según lo que su pareja les indicara.[38] El dictamen del congreso determinó:

> …el hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no funda la conclusión de que éstos deban concederse a las mujeres como clase.
>
> En el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia, no ha llegado entre nosotros a romper la unidad de la familia, como llega a suceder con el avance de la civilización, las mujeres no sienten pues la necesidad de participar en los asuntos públicos, como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en este sentido.[39]

El 26 de enero se discutió y votó el artículo 34, referente a la ciudadanía, donde 168 constituyentes votaron por seguir excluyendo a las mujeres y sólo Esteban Baca Calderón (Jalisco) e Hilario Medina (Guanajuato) estuvieron en contra de la esta decisión.[40]

Félix Palavicini advirtió, además, del peligro de que las mujeres se sintieran incluidas cuando se hablaba de mexicanos, y quisieran votar y ser votadas. Lo que en efecto sucedería, aunque sin buenos resultados.[41] Hermila Galindo lanzó su candidatura para ser diputada en 1917, sin lograrlo.

Las mujeres hicieron la Revolución, pero ésta no les hizo justicia. Las demandas de mujeres y hombres, que podemos llamar feministas, no permearon en la mayoría de la población. Subsistió la mentalidad patriarcal, apoyada por las tradiciones religiosas.

El 10 de agosto de 1919 surgió la primera agrupación de la posrevolución, el Consejo Nacional para las Mujeres, fundado por María del Refugio García, Juana Belem Gutiérrez, Elena Torres y Estela Carrasco, entre otras.[42] Se integró con mujeres de clase media que habían intervenido en la revolución, provenientes de varios estados de la república (Guanajuato, Michoacán, Veracruz y Yucatán). Su

---

36 Representante del Distrito 1o. de Oaxaca, en calidad de propietario.

37 *Cfr*. "La razón de la sinrazón de la señorita Inés Malváez sobre el derecho al voto de la mujer", Semanario *Mujer Moderna*, núm. 59, 1o. de enero de 1917.

38 Galeana, Patricia, "La mujer y la democracia en México. A medio siglo de obtener la ciudadanía", *La verdadera historia de la ciudadanía de las mujeres*, México, FEMU, ALDF, 2003, p. 16.

39 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. t. II, México, INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 823.

40 El general Salvador González no asistió a la votación del artículo 34 en virtud de que el 22 de enero solicitó licencia por seis días "por asuntos de familia". Se reincorporó al día siguiente de la votación, es decir, el 27 de enero.

41 Galeana, Patricia, "Un recorrido histórico…", *op. cit*., p. 20.

42 Archivo General de la Nación, Dirección General de Gobierno, caja 5, exp. 32.

objetivo era luchar por el bienestar de su propio sexo y del país en general. Buscaban abrir canales de participación para mejorar la condición de las mexicanas. Estas mujeres habían militado como magonistas, anarquistas, socialistas y algunas se llamaban sufragistas. Su órgano de difusión fue la revista *La Mujer*, fundada en 1920. Se identificaban como una asociación feminista; consideraban al feminismo como un movimiento que devolvería a la mujer el lugar que le correspondía en la sociedad.[43]

En 1922, bajo la gubernatura de Felipe Carrillo Puerto, el estado de Yucatán se puso a la vanguardia en la participación política de las mujeres en México. Carrillo Puerto consideró que la Constitución no prohibía el sufragio, por lo que puso en marcha la iniciativa que concedió el voto a las mujeres en el nivel municipal. El mismo año, la profesora Rosa Torres, quien se había distinguido por su lucha contra las tiendas de rayas, fue elegida regidora del Ayuntamiento de Mérida.

Bajo la dirección de Felipe Carrillo Puerto, el Partido Socialista del Sureste lanzó en 1923 como candidatas a diputadas a Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche, Raquel Dzib, y como diputada suplente a Guadalupe Lara. Estas mujeres alcanzaron el triunfo en las urnas, pero al caer el gobierno de Carrillo Puerto, las elecciones fueron anuladas.

En 1923, el gobernador de San Luis Potosí, Rafael Nieto, reconoció también los derechos electorales a las mujeres, aunque limitados a quienes supieran leer y no pertenecieran a ninguna asociación religiosa. Sin embargo, al año siguiente la medida fue revocada. En 1925, la legislatura del estado de Chiapas concedió a la mujer los mismos derechos políticos del hombre, de los 18 años en adelante, en todo el territorio de la entidad.

Surgieron nuevas asociaciones de mujeres, cuyo principal objetivo era obtener los derechos políticos plenos: el Partido Feminista Revolucionario y el Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias, entre otras.

En la Ciudad de México se celebró el Primer Congreso Feminista Panamericano convocado por la Sección Mexicana de la Liga Panamericana, del 20 a 30 de mayo de 1923.[44] Asistieron más de cien delegadas de al menos veinte estados de la República y varias otras naciones del continente americano.[45] Este congreso per-

---

[43] Lau Jaive, Ana, "Las luchas por transformar el estatus civil de las mexicanas: las organizaciones pro sufragio femenino 1919-1930", en Cárdenas García, Nicolás y Guerra Manzo, Enrique (coords.), *Integrados y marginados en el México posrevolucionario. Los juegos de poder local y sus nexos con la política nacional*, México, Porrúa-UAM-Xochimilco, 2009, pp. 297-347.

[44] Cano, Gabriela (selección e introducción), "México, 1932: Primer Congreso Feminista panamericano", en *Debate Feminista*, año I, vol. I, marzo de 1990, pp. 303-318. Consultado el 22 de octubre de 2014. Disponible en línea: *http://www.debatefeminista.com/articulos.php?id_articulo=312&id_volumen=44.*

[45] La Liga Panamericana de Mujeres estaba presidida por la estadounidense Carrie Chapman Catt y la vicepresidencia la ocupaban la panameña Ester Neira de Calvo, la brasileña Berta Lutz y la mexicana Elena Torres. La delegación mexicana estuvo conformada, además de Torres, por Eulalia Guzmán, Luz Vera, Aurora Herrera, María Rentería y Julia Nava de Ruisánchez. Entre las asistentes mexicanas destacaron Luz Vera, Margarita Robles, Elvia Carrillo Puerto, Matilde Montoya y Columbia Rivera.

mitió a las feministas mexicanas convivir con sus pares de otros países.[46] Entre las resoluciones del Primer Congreso Feminista Panamericano destacan:

> Derechos civiles
> …Pedir la igualdad civil para que la mujer sea elegible al igual que el hombre en los cargos administrativos, siempre que posea competencia administrativa.
> Derechos políticos
> …Elevar al H. congreso de la Unión petición para establecer la igualdad de Derechos Políticos para el hombre y la mujer…
> Problemas económicos
> …Pedir al H. congreso de la Unión la inmediata reglamentación del artículo 123, estipulando que el trabajo de la mujer reciba la misma retribución que el del hombre…

Durante la década de los años veinte, las mujeres académicas también se organizaron. En 1929, Eulalia Guzmán organizó la Asociación de Mujeres Universitarias,[47] en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional, junto con Rosario Castellanos y Amalia González Caballero, entre otras. Conscientes de la importancia de la proyección y apoyo internacional, este grupo se afilió a la Federación Internacional de Mujeres Universitarias (IFUW).[48]

Se realizaron también tres Congresos Nacionales de Obreras y Campesinas. En el convocado por penerristas y comunistas en el Teatro Hidalgo de la Ciudad de México se constituyó formalmente el Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM), el 28 de agosto de 1935. A él asistieron 25 organizaciones feministas y representantes de todos los estados de la República.

El Frente llegó a reunir a 800 agrupaciones de todo el país con cerca de 50 mil miembros de diversas posturas ideológicas, de diferentes profesiones y tendencias. Mujeres intelectuales, profesionistas, principalmente maestras, así como obreras, afiliadas a sindicatos y partidos políticos, y veteranas de la Revolución. Todas compartieron un mismo objetivo: reformar el artículo 34 constitucional para obtener el derecho a votar y a ser votadas.

La Comisión de Educación proclamó los principios feministas de la organización del Frente Único Pro Derechos de la Mujer: 1o. Hacerse fuerte por el número; 2o. Respetable por la superación de sí misma; 3o. Hacerse escuchar por la voz de la razón; 4o. Hacerse sentir por la conciencia de su personalidad; 5o. Por sus valores positivos; 6o. Ser solidaria por toda causa humana; 7o. Necesaria por su eficacia en la cooperación; 8o. Responsable de su función integral y armónica; 9o. Dueña de sí misma por el dominio de su emotividad; 10o. Por la rectitud de sus procederes.[49]

---

[46] Lau Jaive, Ana, "Mujeres, feminismo y sufragio en los años veinte", en Espinoza Damián, Daniela y Lau Jaive, Ana (coords.), *Un fantasma recorre el siglo, luchas feministas en México 1910-2010*, México, UAM-Xochimilco, 2011, p. 75.

[47] Actualmente Federación Mexicana de Universitarias (FEMU), *www.femumex.org*.

[48] Actualmente Graduate Women International (GWI), *www.graduatewomen.org/*.

[49] En AGN, Lázaro Cárdenas, caja 830, exp. 544/1, cartel.

El FUPDM organizó manifestaciones para reclamar el sufragio. Comunistas y penerristas se unieron bajo la dirección de la maestra socialista Refugio García; organizaron mítines, foros y manifestaciones para lograr su objetivo.

El 26 de agosto de 1937 en Veracruz, el presidente Lázaro Cárdenas anunció que colocaría "a las mujeres en el mismo plano que los hombres, en un plano de igualdad política".[50] Sin embargo, como pasaba el tiempo sin que se diera la medida anunciada, las mujeres del Frente organizaron una huelga de hambre frente a la casa del presidente. El 19 de noviembre de 1937, Cárdenas presentó finalmente la iniciativa para reformar al artículo 34 constitucional y que se otorgara la ciudadanía plena a las mujeres.

La iniciativa fue recibida con resistencia por parte de los diputados. Después de vencerse la abrumadora oposición, el Legislativo aprobó en lo general la iniciativa.[51] No obstante, se decidió posponer el debate hasta pasada la Asamblea Nacional Constituyente del Partido de la Revolución Mexicana, que se realizaría en marzo de 1938.

En vísperas de la sucesión presidencial, el PRM supuso que el candidato conservador de oposición Juan Andreu Almazán, del Partido Revolucionario de Unificación Nacional, se beneficiaría del voto femenino en las elecciones de 1940. El presidente Cárdenas argumentó que "por falta de declaratoria" no se había llevado a cabo la reforma constitucional. Hubo el temor de que se repitiera el escenario de España, donde, al otorgar el voto a las mujeres en 1933, votaron por la derecha.[52]

En este proceso, el movimiento sufragista se atomizó y fue cooptado por el partido oficial. Por ello fue hasta 1947 que Miguel Alemán, como parte de su programa modernizador, dio el voto a las mujeres, pero sólo en el nivel municipal.

Finalmente, la reforma al artículo 34 de la Constitución se dio hasta 1953, como una dádiva del poder, después de que en 1952 la Organización de Naciones Unidas ratificó la Convención de Derechos Políticos de las Mujeres. En ella la ONU señala que no puede haber democracia donde más de la mitad de la población no es ciudadana. Nuestro país fue de los últimos seis en dar este paso dentro de nuestra región latinoamericana.[53] Esto tuvo un efecto negativo en el desarrollo de nuestra democracia.[54]

La década de los años setenta fue importante para el feminismo y los derechos de las mujeres. En 1973 el gobierno de Luis Echeverría presentó un proyecto para una nueva Ley General de Población, en el que se reconocía al aborto como un problema social.

---

[50] Discurso del presidente Lázaro Cárdenas en el puerto de Veracruz el 26 de agosto de 1937, citado en un manifiesto del Departamento Feminista de la Unión de Revolucionarios Agraristas del sindicato formado por la licenciada Dolores Heduán de Rueda. AGN, Fondo Lázaro Cárdenas, 544.1/1.

[51] El 10 de diciembre de 1937.

[52] Galeana, Patricia, "Un recorrido histórico…", *op. cit.*, p. 25.

[53] Colombia (1954); Honduras, Nicaragua y Perú (1955); Paraguay (1961).

[54] En las primeras elecciones que votaron las mujeres, el 3 de julio de 1955, resultaron electas: Remedios Albertina Ezeta, por el Estado de México; Margarita García Flores, por Nuevo León; Guadalupe Ursúa Flores, por Jalisco, y Marcelina Galindo Arce, por Chiapas. María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia fueron las primeras senadoras de la República (1964-1967 y 1967-1970).

Con el anuncio de la declaración del Año de la Mujer proyectado para 1975, y la designación de la Conferencia Mundial de la Mujer en la Ciudad de México, el gobierno mexicano planeó poner a hombres y mujeres en el mismo plano jurídico, a fin de que hubiera concordancia entre el discurso y las leyes. Por ello, el 31 de diciembre de 1974, se reformó el artículo 4o. constitucional, estableciendo: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos".

Se elaboraron las leyes secundarias y reglamentarias correspondientes, para superar actitudes anacrónicas respecto de la mujer, en todas las actividades de la vida nacional.

Al celebrarse la Conferencia Internacional de la Mujer de la ONU en la Ciudad de México, se estableció un plan de acción con el objetivo de integrar al sexo femenino a los procesos de desarrollo y el establecimiento de la paz.[55]

Sin embargo, de las 133 delegaciones participantes, 113 estuvieron encabezadas por mujeres, México fue de las pocas presididas por un hombre: el procurador Pedro Ojeda Paullada, ya que, a decir del presidente Echeverría, las mujeres no se pusieron de acuerdo en quién debía representarlas.

La delegación mexicana presentó treinta principios para lograr la equidad entre mujeres y hombres, entre ellos la libertad de las mujeres para decidir la cantidad de hijos que querían tener.[56]

Se aprobaron 35 resoluciones, entre las que destaca la promoción de investigaciones sobre la población femenina y su desarrollo. Se adoptó la decisión de celebrar el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer de 1976-1986 y establecer el 8 de marzo como el Día Internacional de la Mujer. En 1977 la ONU hizo la declaración oficial correspondiente.

Esto dio paso a que el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM) iniciara la primera Jornada Nacional para la Liberalización del Aborto en 1976. En ella se concluyó que la interrupción del embarazo debía ser libre y gratuita, por decisión de la mujer, y practicable en todas las instituciones de salud pública. Se exigió ampliar la información sobre el uso de anticonceptivos, así como subsidios gubernamentales para la investigación científica.[57]

Otro avance importante llegó a finales de la década, cuando en 1979, Griselda Álvarez Ponce de León se convirtió en la primera gobernadora de un estado de la República Mexicana, Colima, cargo que ocupó hasta 1985. Su gobierno se caracterizó por su honestidad y eficiencia. Creó los Centros de Atención a las Mujeres

---

[55] Sibila, Helvi *et al.*, *Las Naciones Unidas y la Mujer*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1975; Ojeda Paullada, Pedro, *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: *www.bibliojuridica.org/libros/4/1642/23.pdf*; y *Las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer, 1975 a 1995: una perspectiva histórica*, Organización de las Naciones Unidas, disponible en: *www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm*.

[56] *Idem*.

[57] Tesoro, Luz María, "Tiene 70 años la lucha por la despenalización del aborto", CIMAC noticias, México, 2 de abril de 2007. Documento HTML, disponible en: *http://www.cimacnoticias.com.mx/node/56868*.

(CAM) e incorporó a las trabajadoras sexuales a los servicios de seguridad del Estado. Se declaró una feminista militante.[58]

En la siguiente década, las feministas latinoamericanas politizaron problemas hasta entonces ajenos a la política. La defensa de los derechos humanos cobró gran importancia gracias al feminismo. Encabezadas fundamentalmente por mujeres —madres, abuelas y viudas— surgieron organizaciones de la sociedad civil para denunciar las torturas, las desapariciones y los crímenes de las dictaduras militares latinoamericanas.

Fue un periodo de lucha por los derechos fundamentales, por leyes relativas al divorcio y a la patria potestad, a la violencia doméstica, a los derechos sexuales y a la salud reproductiva. Las acciones realizadas por las feministas estuvieron fundamentalmente orientadas a recrear prácticas colectivas, a desplegar nuevas categorías de análisis, a hacer visible lo que hasta ese entonces era innombrable, incluso con nuevos lenguajes: acoso sexual, violación en el matrimonio y feminización de la pobreza, entre otros.

Durante la década de los años ochenta hubo por vez primera una secretaria de Estado, una candidata a la Presidencia y una senadora de oposición.[59]

En este periodo tuvo lugar la proliferación de organizaciones feministas: en 1984 se creó el Foro Nacional de Mujeres, integrado por el Colectivo Revolucionario Integral, Mujeres de México, Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, CIDAL y Madres Libertarias.[60]

También se refundó la Asociación de Mujeres Universitarias, bajo una nueva denominación, la Federación Mexicana de Mujeres Universitarias (FEMU).[61] Ésta es una organización nacional de académicas, miembro de la Graduate Women International (GWI), la primera organización de mujeres universitarias en el mundo, fundada desde 1919 con fines pacifistas y órgano consultivo de Naciones Unidas. FEMU ha venido trabajando en pro del desarrollo de las mujeres como elemento fundamental para el desarrollo integral de los pueblos. Ha fundado el Museo de la Mujer, primero en México y segundo en América Latina.[62]

La década de los noventa fue significativa para el empoderamiento político de las mujeres. En 1993 la Cámara de Diputados aprobó la reforma a la fracción III del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), para promover que los partidos políticos postularan a mujeres a los cargos de elección popular. Sin embargo, la reforma no estableció procedimientos para que

---

58 Galeana, Patricia (coord.), *Política y poesía: Griselda Álvarez*, México, UNAM, 2005.

59 Rosa Luz Alegría, Secretaria de Turismo, Rosario Ibarra de Piedra, primera candidata a la presidencia; e Ifigenia Martínez, primera senadora de oposición.

60 Fueron creados asimismo, entre otros, el Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas, el Centro de Orientación de la Mujer Obrera de Chihuahua, el Centro para Mujeres, Cine Mujer, el Colectivo de Mujeres Colonas de Cuernavaca, el Colectivo de Mujeres Fem, el Grupo Autónomo de Mujeres, Mujeres para el Diálogo, Mujeres Unidas Oaxaqueñas y Red Nacional de Mujeres, entre otros. *Cfr*. Geraldes Da Cunha Lopes, Teresa M., *Derechos, libertades y sociedad de la información*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, p. 179.

61 *www.femumex.org*.

62 *www.museodelamujer.org.mx*.

los partidos políticos garantizaran el 30% de sus candidaturas para las mujeres, por lo que en 1997 éstas demandaron debatir el tema en la Cámara de Diputados.

Durante la insurrección armada de indígenas y campesinos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 en Chiapas, las mujeres indígenas participaron activamente en el movimiento. En la Primera declaración de la Selva Lacandona, de diciembre de 1993 se incorporaron sus demandas en la Ley Revolucionaria de Mujeres. En ella se establece su derecho a trabajar y recibir un salario justo; a decidir el número de hijos que quieran tener; a participar en los asuntos de la comunidad y ocupar cargos; a gozar de atención primaria en su salud y alimentación; el derecho a la educación; a elegir a su pareja y a no ser obligadas a contraer matrimonio. Determina también que ninguna mujer podrá ser golpeada o maltratada físicamente ni por familiares ni por extraños y que los delitos de intento de violación y violación serán castigados severamente.[63]

No obstante esos avances, en 1993 se dio la primera serie de *feminicidios* en Ciudad Juárez.[64] En ese año fue uno por mes. En 1994 hubo otros 11 asesinatos. En un principio estos crímenes fueron minimizados: se dijo que las víctimas eran prostitutas, como si por serlo no fuesen seres humanos. Cuando quedó demostrado que eran mayoritariamente trabajadoras de las maquiladoras, se justificó su muerte porque tenían muchos novios, iban a bailar, usaban minifalda, o salían solas en la noche. Fue hasta que una maestra de catecismo fue asesinada, que con la presión de la Iglesia se cambió el discurso discriminatorio y el gobierno estatal abrió una Agencia Especializada en Delitos Sexuales en 1995. No obstante, los feminicidios continuaron.

En junio de 1996 México ratificó la Convención Belém do Pará. Como consecuencia de ello, se aprobó en julio la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal, y un año después se tipificaron como delitos a escala federal: la violencia familiar y la violación en el matrimonio. Estas acciones fueron producto de las recomendaciones de la ONU y constituyeron la plataforma inicial para que mujeres mexicanas tuvieran acceso a una vida libre de violencia.

En México, los problemas de la mujer habían sido abordados, mayoritariamente, por Organizaciones feministas no Gubernamentales, académicas o de carácter social. Excepción hecha del caso de Colima, donde Griselda Álvarez fundó los Centros de Atención a la Mujer (CAM). En el nivel federal, el tema de la mujer había sido atendido por el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), como parte del núcleo familiar y los asuntos de naturaleza demográfica por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

El 21 de abril de 1987 se estableció la primera Secretaría de la Mujer, en el estado de Guerrero, durante el gobierno de José Francisco Ruiz Massieu, órgano descentralizado encargado de establecer políticas y acciones para el bienestar y la incorporación de la mujer al desarrollo integral del Estado.

---

63 Comandanta Ramona, "No nos dejen solas", *Doble Jornada*, 7 de marzo de 1994.

64 En ese momento, las muertes de las mujeres de Ciudad Juárez no se habían calificado como "feminicidios". Álvarez, Rosa María (coord.), *La memoria de las olvidadas: las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

En 1996 nace el programa Alianza para la igualdad (PRONAM), dependiente de la Secretaría de Gobernación, como el principal instrumento gubernamental para lograr que la mujer participe en igualdad de condiciones que el hombre, en la vida económica, social, política y cultural de la nación".[65]

Fue hasta el 8 de marzo de 2001 cuando se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como instancia gubernamental a nivel federal para el avance de la población femenina. Actualmente las 32 entidades federativas tienen un instituto local,[66] algunos de ellos ya fueron convertidos en Secretarías.[67]

En 1999, la maestra Graciela Arroyo de Cordero, quien fuera directora de la Escuela Nacional de Enfermería de la UNAM e integrante de la Federación Mexicana de Universitarias, presentó su trabajo "Garantía y equidad de los derechos sociales y reproductivos de la mujer". En él mostró cómo el aborto es un problema de salud pública y justicia social. Demostró cómo el aborto se practicaba en los hospitales lujosos del país y su penalización sólo afecta a las mujeres pobres, a quienes manda a la muerte en clínicas clandestinas. Realizó un estudio del costo económico que este problema causaba al sector salud, ya que las mujeres llegan moribundas a sus centros, perdiéndose vidas y recursos, con gran impacto moral, social y económico.[68]

Desde finales del siglo pasado y a lo largo éste, el movimiento feminista mexicano ha luchado por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. El 29 de enero de 2002 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la constitucionalidad de la ley que permite no aplicar sanción al aborto, cuando el producto de la concepción presente malformaciones congénitas —es decir, el aborto eugenésico— y reconoció la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para legislar en la materia.[69]

---

[65] Conmujer, 2000, Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad 1995-2000: realizaciones y retos. México, Secretaría de Gobernación-Comisión Nacional de la Mujer, p. 9.

[66] Campeche (2000), Coahuila (2000), Estado de México (2000), Sinaloa (2000), Baja California (2001), Jalisco (2001), Oaxaca (2001), Chiapas (2002), Chihuahua (2002), Guanajuato (2002), Hidalgo (2002), Morelos (2002), San Luis Potosí (2002), Tabasco (2002), Yucatán (2002), Nayarit (2003), Nuevo León (2003), Tamaulipas (2005), Michoacán (2006), Veracruz (2006), Zacatecas (2007), Aguascalientes (2008) y Durango (2011).

[67] *Cfr*. Galeana, Patricia (coord.), *Informe de las instituciones gubernamentales dedicadas a la mujer*, México, UNAM, FEMU, 1996. En Michoacán, en 1999, se creó el Instituto Michoacano de la Mujer, y en 2012 se convirtió en secretaría la Secretaría de la Mujer (SERMUJER). En Chiapas, el Instituto de la Mujer fue creado en 2000 y en 2010 se convirtió en la Secretaría para el Desarrollo y el Empoderamiento de la Mujer (SEDEM). En Zacatecas, la Secretaría de las Mujeres fue creada en 2012, en sustitución del Instituto para las Mujeres Zacatecanas. El Instituto Coahuilense de las Mujeres se creó en 2001 y en 2012 se elevó a secretaría.

[68] Arroyo de Cordero, Graciela "Derechos de la mujer. Salud sexual y reproductiva", *Revista de Enfermería del IMSS*, México, IMSS, vol. 7, núm. 3, 1999, pp. 181-185. Ponencia presentada el 21 de mayo de 1999 en el Instituto Nacional de Perinatología, en su calidad de asesora del subsecretario de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Salud.

[69] La maestra Graciela Arroyo de Cordero (1934-2005), en compañía de Griselda Álvarez, Clementina Díaz y de Ovando, presidentas vitalicias de la FEMU y la autora de estas líneas, presentamos personalmente a cada uno de los ministros, las investigaciones de la maestra Cordero y la red de enfermeras a nivel nacional, y según comentaron en el pleno, fue una aportación contundente.

En diciembre de 2003, el pleno de la ALDF aprobó reformas al Nuevo Código Penal y adiciones a la Ley de Salud para el Distrito Federal, para que en caso de practicarse un aborto en las causales permitidas en la legislación no sólo sea exculpado, sino que deje de considerarse un delito.[70] Anteriormente la ley señalaba "excusas absolutorias", lo que significaba que un hecho no se castigaba, pero se seguía considerando delictivo.[71]

Gracias a la lucha feminista, la ALDF aprobó la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) hasta la doceava semana de gestación, el 24 de abril de 2007.

Sin embargo, en mayo de ese mismo año, el Ombudsman nacional, José Luis Soberanes, y el titular de la Procuraduría General de la República, Eduardo Medina Mora, interpusieron un recurso de inconstitucionalidad ante la SCJN en contra de la ILE.

Las investigaciones de la maestra Graciela Arroyo de Cordero, actualizadas por sus alumnos, entre ellos el director de la ENEO en aquel momento, Severino Rubio Domínguez,[72] con datos contundentes sobre el aborto como un problema de salud pública y justicia social, fueron presentadas por la FEMU ante la SCJN en junio de 2008.

La Suprema Corte declaró el 28 de agosto de 2008, la constitucionalidad de la despenalización del aborto en el Distrito Federal. Esta decisión histórica constituyó un paso trascendental en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en México, para decidir sobre su propio cuerpo.

La Iglesia católica condenó a la ILE y emprendió una campaña nacional con el apoyo de autoridades y de todos los partidos políticos.[73] Ello dio por resultado que en 2010, 18 entidades establecieran la protección de la vida desde la concepción.[74] Esto ha significado una regresión en los derechos humanos de las mujeres mexicanas y su criminalización. Muchas han sido encarceladas con penas de hasta 35 años, caso inédito en la historia penal del país,[75] ya que se les acusa de homicidio con el agravante de parentesco.

---

[70] Aprobada por la ALDF el 26 de diciembre de 2003 y publicada el 27 de enero de 2004 en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*. En esta ocasión ya no fue la maestra Cordero, pero sí sus alumnos, que de nueva cuenta aportaron datos contundentes.

[71] Lamas, Marta, "Nuevos horizontes de la interrupción legal del embarazo", *Desacatos*, núm. 17, enero-abril, 2005, México, p. 72; Contreras Julián, Maricela, "Reforma sobre aborto al Código Penal y la Ley de Salud del Distrito Federal", México.

[72] Director de la ENEO del periodo 2007-2011.

[73] Galeana, Patricia, "Impacto social de la penalización del aborto", en Enríquez, Lourdes y de Anda, Claudia (coords.), *Despenalización del aborto en la ciudad de México*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género, 2008, pp. 55-58.

[74] Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), "Leyes sobre Aborto en México, 2008-2010", diciembre de 2010. Disponible en: *http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=70*.

[75] Antes de la ILE en el Distrito Federal, Chihuahua era el único estado que había dado ese paso (01/12/1994); después se dieron en cascada las reformas, casi con el mismo texto: Sonora (21/10/2008), Baja California (23/10/2008), Morelos (11/11/2008), Colima (17/02/2009), Puebla (12/03/2009), Jalisco (26/03/2009), Durango (07/04/2009), Nayarit (17/04/2009), Campeche (23/04/2009), Guanajuato (08/05/2009), Quintana Roo (12/05/2009), San Luis Potosí (21/05/2009), Yucatán

Así como la intolerancia religiosa ha sido difícil de superar, también han prevalecido la cultura patriarcal y el machismo. El semanario del episcopado mexicano, *Desde la Fe*, ha condenado en múltiples ocasiones al feminismo como movimiento desintegrador de la sociedad.

Recientemente la Encuesta Nacional de Género[76] reveló que las mexicanas y los mexicanos desconocen lo que es el feminismo, como movimiento social y discurso político. Del total de las personas entrevistadas, 29.4% no sabe qué es el feminismo y el mismo porcentaje lo identifica con atributos relacionados con la femineidad como el amor, la afectividad, la ternura, la belleza o el color rosa.[77]

Las respuestas también apuntan a que subsisten aún prejuicios sobre sus implicaciones, como la idea de que el feminismo es estar en contra de los hombres (2.6% de hombres y 3.7% de mujeres) o las asociaciones que se hacen con descalificativos como "viejas locas, racistas, solas, feminazis" (6.3% de hombres y 5.3% de mujeres).

Pocas personas asociaron al feminismo con la igualdad y derechos humanos (8.2% de hombres y 10.3% de mujeres). Sólo 4.3% de los hombres y 5.2% de las mujeres asociaron al feminismo con los derechos de las mujeres. Solamente el 6% tanto de hombres como de mujeres, vincularon al feminismo con las palabras defensa, lucha, solidaridad.

Para el 56.5% por ciento de los hombres, el feminismo y el machismo son equivalentes y el 52.6% opina que las feministas odian a los hombres. En esos mismos rubros, las respuestas de las mujeres indican que 46.3% está de acuerdo con que el feminismo es equivalente al machismo y el 37.2% opina que las feministas odian a los hombres.

La Encuesta Nacional de Género exploró cómo perciben hombres y mujeres los efectos del feminismo en la educación de los niños, de las mujeres y de los hombres. Las respuestas denotan que desde la percepción masculina, el feminismo ha afectado más a hombres que a mujeres, en lo que no coinciden las percepciones femeninas. Sin embargo, el 44.5% de los hombres expresó estar de acuerdo con que el feminismo ha afectado también a las mujeres y 43.1% estuvo de acuerdo con que el feminismo ha afectado a los hombres. Aunque la diferencia entre estos valores es discreta, puede inferirse que para los hombres, el feminismo ha afectado más a las propias mujeres que a los hombres.[78] 36.8% de ellas aceptan la idea de que el feminismo las ha afectado y 34.8% de ellas piensan que el feminismo ha afectado a los hombres.

El 36.4% de los hombres y el 29.4% de las mujeres están de acuerdo con que el feminismo ha afectado la educación de los infantes. Sólo dos de cada diez hombres

(15/07/2009), Oaxaca (09/09/2009), Querétaro (17/09/2009), Chiapas (18/12/2009) y Tamaulipas (15/12/2010).

Los estados de Tabasco (26/04/2007), Sinaloa (09/07/2009), Aguascalientes (09/10/2008), Baja California Sur (15/10/2009), el Estado de México (10/12/2008) y Tlaxcala (11/02/2010) tienen iniciativas de reforma en el mismo sentido.

76 Galeana, Patricia y Vargas, Patricia, *Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo. Encuesta Nacional de Género*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

77 *Ibidem*, p. 169.

78 *Ibidem*, p. 172.

y mujeres están en desacuerdo con que el feminismo haya afectado la educación de los niños.

El feminismo ha sido impugnado por pretender cambiar las estructuras existentes para que la mujer goce de los mismos derechos que el hombre. Ha sido satanizado por las iglesias y las corrientes conservadoras, que son mayoritarias en nuestro país hasta el tiempo presente. Como se puede apreciar, la desinformación sobre el feminismo continúa y subsisten los atavismos patriarcales.

Octavio Paz definió en las páginas de *El laberinto de la soledad* al machismo en la mentalidad del mexicano:

> El ideal de la "hombría" consiste en no "rajarse" nunca. Los que se "abren" son cobardes. Para nosotros, contrariamente a lo que ocurre con otros pueblos, abrirse es una debilidad o una traición. El mexicano puede doblarse, humillarse, "agacharse", pero no "rajarse", esto es, permitir que el mundo exterior penetre en su intimidad. El "rajado" es de poco fiar, un traidor o un hombre de dudosa fidelidad, que cuenta los secretos y es incapaz de afrontar los peligros como se debe. Las mujeres son seres inferiores porque, al entregarse, se "abren". Su inferioridad desde esta perspectiva es constitucional y radica en su sexo.[79]

Desafortunadamente esta es una concepción que prevalece en diversas capas de la población, y es sólo superable por medio de la educación. El feminismo aspira a una sociedad igualitaria, al derecho a la otredad en pro del desarrollo integral de la población.

Como toda corriente ideológica, el feminismo ha variado a través del tiempo y del espacio. Mientras en los sesenta fue un movimiento radical en el que la mujer pretendía desplazar al hombre y ocupar su lugar, en los noventa se transformó en la lucha por el derecho a la otredad. Se reconocen las diferencias entre los sexos pero se reclama la igualdad de derechos como seres humanos.[80]

La equidad consiste en dar a cada quien lo que necesita para ser igual como persona. La equidad hace posible las condiciones para que los desiguales puedan ser iguales en el ejercicio de sus derechos, para que se respete su dignidad. La desigualdad de género es cultural, no natural.[81] La inequidad de género se ha dado en todo el mundo. Los últimos 5 000 años han sido marcados por modelos patriarcales. El feminismo busca deconstruir la cultura patriarcal subsistente y lograr la igualdad sustantiva entre los seres humanos, sin distingo de sexo, preferencias sexuales o cualquier otra condición.

La población femenina ha participado activamente en la construcción de México,[82] trabajando sin descanso en la crianza, en las labores domésticas, con el

---

[79] Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Cuadernos Americanos, 1950, pp. 29-30.

[80] Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1986, p. 514.

[81] Tradicionalmente se asignó a cada género el papel que debía asumir. Desde que se estableció el sistema patriarcal se asignaron a la mujer la crianza y el trabajo doméstico.

[82] Las mujeres participaron en todas las revoluciones de México, desde la Independencia a la Revolución de 1910. Pocas lograron reconocimiento: sólo Josefa Ortiz y Leona Vicario en la gesta

cuidado de todos los miembros del núcleo familiar; y fuera de su casa, en el campo, cultivando la tierra que no le pertenecía por su condición de mujer; o en las fábricas, recibiendo paga inferior a la de sus compañeros, por el mismo trabajo.[83]

En 1823 se inició en la Cámara de Diputados la tradición de inscribir con letras de oro los nombres de quienes han contribuido con su vida y obra al engrandecimiento de nuestra patria. En ella sólo figuran siete mujeres representativas de las muchas que han contribuido a forjar nuestra patria, en tanto que hay 47 hombres.[84]

El trinomio mujer, desarrollo y democracia es indivisible. Por eso, parafraseando al propio Paz, no sólo aspiran a "un hombre-sol y una mujer-luna, el uno libre de su poder, la otra libre de su esclavitud", sino a no ser lunas que reflejen la luz del sol, sino seres que brillen con luz propia.

La única forma en la que la mujer y el hombre pueden ser seres humanos, en el más alto sentido filosófico del término, es asimilando la *paideia*, o sea la educación de normas y valores que le permiten realizar su humanidad, entendida como el respeto a su dignidad y a la de los demás en el ejercicio pleno de su libertad. El humanismo es la realización de la dignidad de la persona humana.

A pesar de los avances feministas, aún persiste la cultura androcéntrica de la autoridad patriarcal, que entiende al poder como de sexo masculino. Es cierto que la democracia perfecta sigue siendo una utopía, pero, como escribió Eduardo Galeano, las utopías sirven para caminar.

independentista. O la Güera Rodríguez, que trascendió por transgresora, liberada ya de ataduras satelitales, independiente de su pareja. De la Revolución de 1910 destaca el colectivo de las soldaderas.

[83] Galeana, Patricia, "La mujer y la democracia en México. A medio siglo de obtener la ciudadanía", *op. cit.*, p. 12.

[84] Hasta el 27 de octubre de 1948 se inscribieron los nombres de las insurgentes Josefa Ortiz, Leona Vicario, Mariana Rodríguez del Toro de Lazarín y Antonia Nava de Catalán. El 18 de diciembre del mismo año se agregó el nombre de Carmen Serdán, el 29 de diciembre de 1966 se incluyó a Margarita Maza, y el 14 de abril de 1995 a Sor Juana Inés de la Cruz.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917. DEBATES

José Gamas Torruco

Sumario: I. *Antecedentes*. II. *Convocatoria*. III. *Elección e instalación*. IV. *El proyecto del Primer Jefe*. V. *Los debates*. VI. *Promulgación*. VII. *Bibliografía*.

I. Antecedentes

Las eficientes campañas militares del general Álvaro Obregón en el centro de la República contra la División del Norte de Francisco Villa sellaron el triunfo de la Revolución Constitucionalista.

La inquietud agraria se había manifestado desde el Plan de Ayala de Emiliano Zapata en 1911 y confirmada en la Convención de Aguascalientes, junta de jefes revolucionarios, cuyo resultado inmediato fue la bifurcación del movimiento, un efímero triunfo militar de Villa y Zapata, la salida del Primer Jefe Venustiano Carranza para instalar su gobierno en Veracruz y el exitoso aunque breve control por los jefes disidentes de la capital de la República.

Los gobernadores que los triunfos militares del constitucionalismo habían permitido y fueron permitiendo a Carranza nombrar en varios estados, promulgaron leyes protegiendo a los trabajadores y tomando medidas expropiatorias de los latifundios. El propio Carranza expidió las suyas en materias laboral y agraria.

Después de un recorrido entre varios estados del norte y del centro, Carranza regresó a la capital a mediados de abril de 1916. El 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto reformando los artículos 4o., 5o. y 6o. del Decreto del 12 de diciembre de 1914 que a su vez había reformado el original Plan de Guadalupe facultando al Primer Jefe para expedir y poner en vigor las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

En el Decreto del 14 de septiembre de 1916, el Primer Jefe expresa con toda claridad la tesis de que si el pueblo "tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" (artículo 39 de la Constitución de

1857 y fórmula repetida en el artículo 39 de la Constitución de 1917), este derecho inalienable sólo puede ejercerlo vía un Congreso Constituyente. Manifiesta que al estudiar las reformas propuestas con toda atención se ha encontrado que algunas no afectan a la organización y otras, por el contrario sí lo hacen; que, por otra parte, es preciso fortalecer el régimen legal, ya que seguramente las reformas serán combatidas en los tribunales por los reaccionarios afectados por ellas y concluye que el único medio de alcanzar los fines es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad.

Por todo lo anterior, decreta que se reforman varios artículos del decreto de 12 de diciembre de 1914 en la siguiente forma: habiendo triunfado la Revolución Constitucionalista y estando hechas las elecciones de los ayuntamientos, el Primer Jefe convocará a elecciones para un Congreso Constituyente (artículo 4o.); instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución Reformada para que se discuta, apruebe o modifique (artículo 5o.); el Congreso Constituyente deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la Constitución para que el Jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá (artículo 6o.).

II. Convocatoria

El 19 de septiembre de 1916 el Gobierno Provisional expidió la Convocatoria al Congreso Constituyente que debería reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el 1o. de diciembre del corriente año (artículo 1o.); la elección sería directa y verificaría el domingo 22 del próximo octubre, en los términos que estableciera la Ley Electoral, que se expediría por separado, con esta misma fecha (artículo 2o.); servirían de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en 1912, teniéndose como cabecera de cada distrito electoral, la misma que entonces fue designada con ese objeto (artículo 3o.); las sesiones del Congreso Constituyente se regirían por el reglamento interior de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones (artículo 5o.); el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurriría al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentaría el proyecto de Constitución reformada, pronunciando un discurso en que se explicaría el carácter de las reformas y su verdadero espíritu (artículo 11); luego que el Congreso Constituyente hubiera concluido sus labores, firmaría la Constitución reformada y citaría a sesión solemne, para que en ella sus miembros protestaran cumplirla fiel y patrióticamente (artículo 12);

acto continuo el Congreso citaría al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para que el día y hora que al efecto se señalaran, se presentara ante el mismo Congreso a protestar, en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada, la que le sería entregada en dicho acto, a fin de que la promulgara con las solemnidades debidas (artículo 13); publicada la Constitución reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República, protestarían ante quien correspondiera, cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente (artículo 14).

De acuerdo con el Decreto del 19 de septiembre (artículo 4o., tercer párrafo), para ser diputado al Congreso Constituyente se exigían los mismos requisitos que la Constitución de 1857 establecía para ser diputado al Congreso de la Unión, o sea: "Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones, ser vecino del estado o territorio que hace la elección y no pertenecer al estado eclesiástico…". El Decreto excluye a los que hubieren ayudado con las armas o servido en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. Ésta sirvió de base para tratar de excluir, sin éxito, al "grupo renovador", maderista, que había permanecido en el régimen de Victoriano Huerta.

El mismo 19 de septiembre se expidió la Ley Electoral que estableció otras restricciones fundadas en el ejercicio previo inmediato de cargos públicos y se dividió el territorio nacional en 244 distritos electorales.

III. Elección e instalación

El 22 de octubre de 1916 se celebraron las elecciones para diputados al Congreso Constituyente sin incidentes y de acuerdo con lo programado.

Los electos se reunieron el 21 de noviembre de 1916 en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes de Querétaro ocupándose de inmediato, en once juntas preparatorias, de la revisión de las credenciales respectivas.

Las tendencias que habrían de seguir los diputados al Congreso Constituyente se manifestaron desde el inicio de las sesiones preparatorias pero se definieron al dictaminarse y discutirse el proyecto.

En primer lugar los integrantes del Grupo Renovador de la XXVI Legislatura, diputados maderistas que permanecieron en la capital en 1913 y 1914: José Natividad Macías y José Manuel Rojas, redactores del Proyecto, Félix F. Palavicini y Alfonso Clavito, principalmente. Todos ellos estaban impregnados del pensamiento liberal del que se identificaban como continuadores.

Recientemente unidos a Carranza superaron las fuertes críticas que sufrieron en las sesiones preparatorias por haber aprobado la renuncia del presidente Madero, por haber aprobado un empréstito que sostuvo al gobierno espurio y por haber permanecido en funciones. Para evitar el desconocimiento de su elección, fundado en las exclusiones claras inscritas en la convocatoria, el Primer Jefe, por conducto

del licenciado Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación, envió al Congreso un telegrama que el emisario leyó:

> México como diputados a la primera XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, después de los sucesos de febrero de mil novecientos trece; pero sobre este hecho puede usted donde asegura que en su momento giró instrucciones al licenciado Eliseo Arredondo, para que las transmitiera a los partidarios de la revolución dentro de la Cámara, en el sentido de que, como sus servicios me serían menos útiles en las operaciones militares, continuaran en sus puestos, organizaran la oposición contra Huerta, procurasen que no se aprobase el empréstito que trataba de conseguir y le estorbaran en cuanto fuera posible, hasta conseguir la disolución del Congreso. A esto se debió que permanecieran en México y por eso he seguido utilizando sus servicios, pues algunos de aquellos diputados han permanecido al lado de la Primera Jefatura desde antes de la Convención de Aguascalientes, y en la campaña contra la reacción villista.

Los renovadores achacaron el ataque a maniobras del general Obregón; más adelante la sospecha fue corroborada por un mensaje que el propio Obregón envió al Constituyente transcribiendo el decreto del Primer Jefe del 7 de agosto de 1913 que excluía de penalidades a quienes no concurrieran al "próximo periodo de sesiones" que empezaría el 15 de septiembre de 1913 mostrando con fechas que Carranza no pudo haber girado las instrucciones que afirma haber girado antes de la expedición de dicho decreto puesto que de esta manera hubiera el mismo resultado falso; por lo tanto se deduce que los diputados renovadores colaboraron con Huerta y sancionaron sus actos criminales.

Aunque Obregón fue después reconvenido por el Primer Jefe, fue obvio el distanciamiento entre ambos que después generaría un conflicto de proporciones mayores.

Un segundo grupo, el radical, se formó en torno al general Álvaro Obregón: Francisco J. Mújica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar. Fueron los promotores de las principales reformas al proyecto.

Como influencia equilibradota, en medio de ambos se encontraban: Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuela, todos ellos abogados y libres de partidarismos.

Con este último grupo se identifica, según su propia opinión, el ingeniero Pastor Rouaix, diputado, ex gobernador constitucionalista de Durango, encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria del gobierno del Primer Jefe antes de su elección, quien hace este importante comentario sobre los grupos anteriores:

> Hay que hacer notar, sin embargo, que el corto periodo de las sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidarismos, y el voto de ella determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía, siendo de notar para honra del Congreso y

satisfacción de sus electores, que en todos los casos de acaloradas discusiones, le dio el triunfo a los radicales, demostrando con ello su ardiente revolucionarismo".

Pastor Rouaix más adelante tendría un importante desempeño dentro del Constituyente. Destaca la actitud ponderada de Francisco Mújica, como Presidente de la Comisión de Constitución que, aunque siempre fiel a sus ideas radicales de cambio social, llamó a la cordura en las ideas, al análisis de todos los puntos de vista, a la aceptación final de las votaciones y ante todo, impulsar la construcción de la sociedad que la Revolución estaba buscando.

Los debates muestran, a veces oscurecida por la pasión política y las divisiones de grupo, una voluntad común, suficiente para haber realizado todo el trabajo en dos meses y haber obtenido el texto constitucional de mayor longevidad que ha tenido México.

Si se analizan los debates queda claro que la posición de los renovadores se inclinó por el liberalismo-reformista pero nunca obstaculizó ni mucho menos la inclinación de la asamblea por las reformas sociales e incluso fue clara la posición de Macías de apoyo a la integración de lo que después fueron los artículos 27 y 123.

El Primer Jefe guardó siempre una actitud reservada y digna sin pretender influir en los debates. Desde el 14 de diciembre dejó de asistir debido a la necesaria atención que requerían sus propias tareas.

El 30 de noviembre, última reunión preparatoria, se eligió la mesa directiva quedando la presidencia del Congreso a cargo del diputado Luis Manuel Rojas que declaró legítimamente instalado el Congreso Constituyente.

El Congreso se instaló en el Teatro Iturbide, hoy Teatro de la República, en la ciudad de Querétaro. Celebró su primera sesión el 1o. de diciembre de 1916 y se clausuró el 31 de enero de 1917, dedicando las primeras sesiones al estudio de su reglamento y el resto a la elaboración de la Constitución.

En la sesión inaugural, el Primer Jefe leyó a la asamblea un mensaje acompañando el proyecto que él mismo calificó como la Constitución de 1857 reformada.

El Presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, se dio por recibido del proyecto que da cumplimiento a los compromisos hechos por la revolución constitucionalista de adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y aspiraciones nuevas del pueblo mexicano. Destacó que el poder se entrega a la nación representada por el Congreso Constituyente.

En la sesión del 6 de diciembre, séptima sesión ordinaria, se dio lectura al proyecto. El Presidente del Congreso dispuso pasara de inmediato a la comisión dictaminadora que se formó con los diputados: Francisco J. Mújica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, bajo la presidencia del primero.

En la sesión del 11 de diciembre, octava sesión ordinaria, se presentó el dictamen del preámbulo y de los primeros artículos.

En la sesión del 23 de diciembre, vigésimo primera sesión ordinaria, Mújica propuso se nombrara una segunda Comisión, en virtud del tiempo tan reducido para elaborar el texto final y de la magnitud de la carga de trabajo; ésta se formó con los diputados: Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Ar-

turo Méndez y Agustín Garza González; dictaminó la segunda comisión a partir del Título II (artículo 39) hasta el final del proyecto.

IV. El proyecto del Primer Jefe

El Proyecto del Primer Jefe tomó como base la Constitución de 1857 tal y como estaba en vigor después de las últimas reformas: la del 17 de noviembre de 1911 que prohibió la reelección de Presidente, Vicepresidente y gobernadores y la del 26 de abril de 1912 que estableció la elección directa de diputados y senadores: las reformas del presidente Madero. Contenía, entre otras, las que logró el presidente Lerdo de Tejada en 1873 que incluyó en el texto las Leyes de Reforma y la de 1874 que estableció el Senado de la República y el veto presidencial suspensivo en el proceso legislativo.

El proyecto fue elaborado en permanente contacto con Carranza por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, ambos juristas calificados y de sólida ideología liberal.

Se respetó la estructura del texto de 1857. Corresponde en títulos y materias con exactitud: ocho títulos divididos en secciones y la correspondiente al Poder Legislativo en cuatro párrafos. Se sigue el orden del contenido en los artículos. El seguimiento del texto es riguroso. El Primer Jefe fundó las reformas propuestas en una crítica general:

> Mas, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

El juicio es demasiado severo puesto que la mayor parte de las instituciones no funcionaron como la norma suprema concibió, sino porque la clase gobernante, después de las presidencias de Juárez y Lerdo de Tejada, no respetó el texto. De hecho hay que recordar que ambos gobernaron con facultades extraordinarias la mayor parte de su gestión ante las rebeldías locales y Porfirio Díaz enfrentó una situación análoga, que aprovechó para establecer un régimen autocrático de treinta años disfrazado con el cumplimiento formal de la Constitución y reformándola para mantenerse en la Presidencia.

Un comparativo entre la Constitución de 1857 y el Proyecto de Reformas del Primer Jefe arroja los resultados que a continuación se refieren.

Pasan de la Constitución de 1857 al Proyecto del Primer Jefe, prácticamente sin cambio alguno, aunque con leves variaciones en la redacción, la mayor parte de los derechos fundamentales; sustituye la denominación "De los Derechos del Hombre"

por "De las garantías individuales"; el texto varía al afirmar que la Constitución "otorga" y no "reconoce" tales garantías. Hay avances importantes en las de legalidad, seguridad jurídica y procedimientos penales. Obedecen a los señalamientos que el Primer Jefe hace en su presentación denunciando la justicia inquisitorial que se venía desarrollando.

> El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado de mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión, por vil interés, alteraban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aun las de los que se presentaban a declarar en su favor.

Se mantiene la procedencia del juicio de amparo en los casos de violación de garantías por actos de autoridad o por invasión de competencias, calcado del artículo 101 de 1857, pero se completan las bases del juicio, su procedencia y principios básicos.

Se mantiene la garantía de legalidad y el conocimiento por la Suprema Corte de Justicia de la nación de los amparos en contra de todas las sentencias judiciales de la República. Pese a que el Primer Jefe ve en eso la vulneración del principio federal, entiende la necesidad urgente de reducir la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, dada su docilidad para otorgar legalidad a las decisiones arbitrarias de los gobernadores: "El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para liberarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno a mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso".

Se reafirma el principio de protección a la propiedad y la limitación consistente en la expropiación, siempre fundada en la utilidad pública, y mediante indemnización. Dice el Primer Jefe: "Esta facultad es, a juicio del gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las necesidades públicas lo exijan".

Esta redacción indica la prudencia con la que Carranza abordaba el fraccionamiento de los latifundios que se estaba de hecho realizando por jefes revolucionarios sin base legal y en completo desorden.

Se prevé el goce de los pueblos en los ejidos que se han conservado posteriormente a la Ley de Desamortización y los que se restituyan, por haber sido motivo de despojo.

Se reafirma la prohibición a las corporaciones eclesiásticas para adquirir fincas rústicas o urbanas con excepción de los edificios inmediata y directamente relacionados con el servicio u objeto de la institución, así como para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces. Se prohíbe a las instituciones de beneficencia estar bajo el patronato, dirección o administración, de corporaciones religiosas ni de ministros de los cultos; sólo podrán tener bienes raíces para cumplir su objeto y capitales impuestos a interés no mayor del legal y que no exceda de diez años. Se autoriza a las sociedades civiles y comerciales para poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles e industriales, lo mismo que explotaciones mineras de petróleo o de cualquier otra sustancia que se encuentren en el subsuelo, vías férreas y oleoductos; pero no podrán poseer fincas rústicas por superficies mayores a las necesarias para la explotación respectiva.

Se agrega la prohibición y sanción de acaparamientos, actos que dañen la libre concurrencia y los acuerdos entre empresas para evitar la competencia entre sí y fijar precios exagerados. Dice el Primer Jefe que la libre concurrencia "es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos".

El proyecto establece la enseñanza laica en los establecimientos oficiales, y gratuita la primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos; se conserva la libertad de enseñanza sin cortapisas. Respecto a las obligaciones de los mexicanos, se añaden las de concurrir a la escuela los menores de diez años a recibir educación primaria elemental y militar; de los mayores, asistir en los ayuntamientos a recibir instrucción cívica y militar.

Rechaza el Primer Jefe cualquier intento de gobierno parlamentario y acepta un gobierno presidencial como el más apto para México. Es indiscutible que Carranza tuvo como propósito un Ejecutivo fuerte, aunque equilibrado, según muestra el reparto de facultades entre los poderes que contiene el proyecto.

Se reitera el bicamarismo; se mantiene la reforma constitucional proveniente de la Ley Madero estableciendo la elección directa de los legisladores. Se mantiene la composición de la Cámara de Senadores y la elección directa proveniente de la última reforma a la Constitución de 1857.

En lo general se conservan las facultades del Congreso y las de cada cámara, pero se incrementa la intervención del legislativo en la integración y actos de los otros dos poderes.

Hay una reestructuración en lo referente al Ejecutivo y al Judicial. Se estructura el Ministerio Público, según el entendimiento de la época dentro de la organización del Poder Judicial.

Se deposita el Ejecutivo en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; se establece la elección directa del Presidente de la República y se reitera la no reelección; se completa así en plenitud la reforma promovida y lograda por el presidente Madero el 27 de noviembre de 1911. Se elimina la vicepresidencia de la República y se deja la facultad de cubrir la vacante en caso de falta absoluta del Presidente al Congreso. Se dejan sin modificación las facultades presidenciales. Se agrega la facultad de nombrar al Procurador General de la República y al del Distrito y Territorios federales; la autorización de nombramientos del Congreso ahora se otorga al Senado.

Los estados adaptarán como base de su organización territorial, política y administrativa el Municipio Libre.

Se establece la duración del mandato de los gobernadores en cuatro años; se prohíbe la reelección de los gobernadores y se regula el número de representantes a las legislaturas locales de acuerdo con el número de habitantes que representen.

Se mantiene la facultad exclusiva de los poderes federales en materia de culto religioso y disciplina externa.

Se ordena la enseñanza laica en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.

Se incorporan en una sola disposición los artículos adicionales de la Constitución de 1857 que provienen de la reforma del 25 de febrero de 1873 que incorporaron las leyes de reforma: independencia entre Estado e Iglesia, laicidad en el matrimonio y demás actos del estado civil, sustitución por la promesa de decir verdad del juramento religioso. Se limita la propiedad de la Iglesia y se restringen sus actividades económicas.

V. Los debates

Cuidadosamente transcritas las sesiones en un *Diario de Debates*, la historia del Congreso quedó registrada en su casi totalidad, excepto en lo relativo al constitucionalismo social, por las razones que más adelante se explican.

Además, tres diputados, Juan de Dios Bojórquez, Jesús Romero Flores y Félix Palavicini escribieron sus propias historias. El diputado Pastor Rouaix, a su vez, publicó con posterioridad un valioso testimonio respecto a la elaboración de los textos que reconocieron e inscribieron los derechos sociales.

1. *Denominación del Estado mexicano*

En la octava sesión ordinaria (11 de diciembre) la Comisión de Constitución presentó una propuesta de preámbulo en que se sustituye la denominación Estados Unidos Mexicanos, utilizada por las Constituciones de 1824 y 1857, por la de "República Federal Mexicana" (el proyecto usaba ambos indistintamente). Fundó su propuesta en que, a diferencia de las colonias inglesas del norte que luego constituyeron estados independientes que se unieron bajo la forma federativa, México formó sus estados en 1824 a partir de un solo virreinato, dándoles organización independiente y siguiendo el modelo del país vecino al que se copió la denominación "Estados Unidos"; añadió que durante la lucha entre centralistas y federalistas los primeros preferían el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos; por respeto a la tradición liberal se ha conservado la segunda; pero tal tradición no traspasó los expedientes oficiales y el pueblo ha utilizado "México" o

"República Mexicana" y es con estos nombres que se le designa en el extranjero. El dictamen se discutió en la décima sesión ordinaria (12 de diciembre de 1916).

El diputado Luis Manuel Rojas centró la discusión en el debate "centralismo-federalismo" y señaló que los argumentos de la Comisión eran los que siempre se utilizaron para combatir la adopción del sistema federal en México; por tanto, las ideas que fundamentaban el cambio propuesto eran conservadoras. Criticó el error histórico de la Comisión, imputándole ignorar la rebeldía de las provincias que motivaron la Constitución de 1824 como una exigencia y destacó que la designación correcta de la República es *Estados Unidos Mexicanos*, misma que utilizaron dicha Constitución y la de 1857.

El diputado Fernando Lizardi defendió a la Comisión y rechazó que ésta manifestara ideas o mucho menos propósitos centralistas. No se trataba de eliminar el federalismo sino de utilizar una denominación adecuada; se manifestó federalista; reconoció los antecedentes históricos de las provincias que exigieron al Estado Federal, la diferencia de culturas regionales y la diversidad de necesidades que obligaron al gobierno a ser federal; pero a este gobierno, que historia y realidad han propuesto como necesario, no requiere llamársele "Estados Unidos Mexicanos", torpe imitación, cuando el término común de "República" quedaba calificado, como la Comisión lo proponía, con el de "federal". Hay estados federales, señaló Lizardi, como Suiza y Argentina, en los que nunca ha ocurrido llamarles "Estados Unidos". República Federal Mexicana conserva el prestigio de federalismo sin necesidad de imitar a los norteamericanos.

Intervinieron el diputado Luis G. Monzón en defensa del dictamen; Fernando Castaños y Rafael Martínez de Escobar en pro de adoptar "Estados Unidos Mexicanos". Enrique Colunga, como miembro de la Comisión, defendió el dictamen pero descartó toda intención centralista en la propuesta y conminó a la asamblea a no exagerar la importancia del cambio y someter el asunto a votación a fin de tener tiempo suficiente para tratar los asuntos de verdadera trascendencia que la realidad del país exigía.

El diputado Félix Palavicini concretizó los términos mismos del fondo de la discusión: "Se llamó Estados Unidos Mexicanos en todas las Constituciones federales y se llamó República Mexicana en todas las Constituciones centralistas. Esto bastaría para convencer a la Asamblea de que ha quedado en el alma popular esa distinción".

La asociación de las denominaciones a las ideologías predominó. El dictamen de la comisión fue rechazado por 108 votos en contra y 57 a favor. Permaneció así la designación "Estados Unidos Mexicanos" por fidelidad a la tradición liberal fusionada con el federalismo.

2. *Artículo 3o. Educación laica, gratuita y exclusión de las órdenes religiosas de la docencia*

Durante la décima segunda sesión ordinaria (13 de diciembre), y con la presencia del Primer Jefe, se dio a conocer el dictamen de la Comisión sobre el artículo 3o.

del proyecto. El artículo original proponía la libertad de enseñanza lisa y llana, y la laicidad y gratuidad en la impartida en establecimientos oficiales de educación. La Comisión propuso la sustitución del artículo por otro:

> Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos públicos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno.

En brillante y encendido discurso el diputado Francisco J. Mújica señaló la solemnidad del momento en que se establecían los fundamentos de la formación de los mexicanos; señaló al clero católico como el constante enemigo del movimiento revolucionario azuzador de la animosidad extranjera contra México, y tradicional inculcador de odio a las ideas democráticas y de los principios de equidad, igualdad y fraternidad predicados originalmente por Jesucristo; si se dejara la enseñanza al clero no formaremos nuevas generaciones sino los que vienen recibirán una herencia de fanatismo que a la larga nos llevará a sangrientos conflictos como ya ocurrió en el pasado.

El diputado Luis Manuel Rojas manifestó que de la resolución que se tomara dependería, bien fuera un código magno que coadyuvara a restablecer la paz, o una norma alarmante para muchas personas que no entenderían los exabruptos de un debate parlamentario; que la reforma, ciertamente necesaria, tuvo también sus exageraciones, lo que explica la actitud condescendiente y tolerante tanto de Díaz como de Madero ante violaciones constitucionales y legales; comparó la libertad religiosa alcanzada en los países anglosajones con la sujeción de las conciencias al dogma católico en los países latinos; aunque entendía la posición jacobina de muchos diputados, la lamentó y señaló que podía llevar a una nueva contienda dado el catolicismo profesado por la masa de nuestra población.

En una actitud intemperante aprovechó la intervención para señalar la intervención del general Obregón, a favor de los extremismos jacobinos, reviviendo innecesariamente el debate sobre la participación de los renovadores, asunto que se consideraba superado. Dado que la crítica implicaba la influencia del triunfador de Celaya en la comisión, el diputado Mujica, en forma contundente y brillante, expresó la dignidad de la función que desempeñaba de escuchar todas las argumentaciones; proponer, sin intervenciones ajenas, lo que se consideraba por la Comisión lo más conveniente para la República, así como la aceptación de los puntos de vista que alcanzara la mayoría.

El diputado Alfonso Cravioto manifestó que su pensamiento es liberal y contrario a la influencia del clero pero combatió el proyecto; mostró con estadísticas que las escuelas religiosas representan sólo un 10% del total de las escuelas del país por lo que el problema no tiene las dimensiones dramáticas que se le están dando; ubicó

la libertad de enseñanza como derivado de la libertad de pensar y de manifestar el pensamiento, a la cual señaló como la más intocable, intangible, amplia, fecunda y trascendental de las libertades humanas; manifestó que el niño recibe la educación del ejemplo de sus mayores; la educación se da en el hogar; eso explica resultados contradictorios: Benito Juárez y los liberales reformistas fueron educados por frailes, mientras que los científicos y gran parte de los directivos del cuartelazo de 1913 recibieron su formación en la Escuela Nacional Preparatoria, positivista, de Gabino Barreda; añadió que se dice que la libertad religiosa divide al México liberal y al conservador, el México progresista y el México reaccionario, pero ¿qué libertad no produce resultados aparentes?, las libertades permiten criterios opuestos y no por ello hay que destruirlas. Concluyó Cravioto expresando que el problema de México es fundamentalmente educativo; para México el progreso consiste en escuelas, impartir la instrucción pero sin hollar libertades, no cambiar el fanatismo por el jacobinismo, ambos nefastos.

El diputado Jesús López Lira solicitó a la Asamblea suprimir toda enseñanza religiosa en las escuelas y no dejarla en manos de quienes no pueden extraer el pensamiento de los dogmas; afirmó que las escuelas religiosas, no importa la confesión a la que pertenecen, no tienen como función la enseñanza sino el reclutamiento de feligreses.

El diputado José Natividad Macías cuestionó el dictamen de la Comisión señalando que la misma había propuesto el artículo 1o. en el que asentó que en la República Mexicana todo individuo gozaría de las garantías que otorgara la Constitución y, sin embargo, lo hacía al negar la libertad de enseñanza; reconoció la liga del clero en todos los tiempos y en todos los países con todas las dictaduras, sin recordar un solo caso en el que se unieran con el estandarte del progreso; pero que es imposible aherrojar el pensamiento humano y eliminar la libertad de conciencia de los ciudadanos; por lo demás, había que considerar que en el fondo de todo mexicano existe el sentimiento católico contrario a las limitaciones que contiene el artículo propuesto.

La discusión continuó en la decimotercera sesión ordinaria el 14 de diciembre. El diputado Pedro Chapa expresó que la propuesta de la Comisión imponiendo la enseñanza laica en las escuelas particulares y clausurar de golpe las sostenidas por corporaciones religiosas era un atentado a la libertad de enseñanza.

Los diputados Román Rosas y Reyes y Celestino Pérez se manifestaron a favor de la propuesta de la Comisión.

El diputado Palavicini afirmó, en una larga y desarticulada intervención, que no se discutía la nefasta influencia del clero, en lo que había acuerdo general, sino en si se había de dejar libertades o mutilarlas en el capítulo consagrado a ellas; señaló que la exclusión de las corporaciones religiosas de la enseñanza estaba en el artículo 27. Se manifestó en contra de la exclusión de los miembros de las congregaciones religiosas en lo individual de la educación por ser atentatorio a las libertades. Criticó que se usara un lenguaje descortés al afirmar que "se deshecha de plano" una propuesta del Primer Jefe; Mújica aceptó el punto.

En la vigésima quinta sesión ordinaria —16 de diciembre de 1916— la Comisión presentó un dictamen para un nuevo artículo insistiendo en las prohibiciones a

las corporaciones religiosas y ministros para establecer y dirigir escuelas primarias, omitiendo la prohibición individual de impartir enseñanza que contenía el texto originalmente presentado.

Los diputados Alonso Romero y Trichuelo se agregaron a la defensa del proyecto. Rojas insiste en sus argumentos y ataques al intervencionismo del general Obregón en el Congreso.

Lizardi argumenta que las restricciones al clero deben ir en el artículo 27 y no como limitación a los derechos de libertad.

Después de una larga sesión en la que prácticamente se repitieron los argumentos ya expresados en las anteriores, se aprobó finalmente (99 contra 58) el siguiente texto:

> Artículo 3o. La Enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
>
> En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

No se prohibió la libertad de los miembros de las congregaciones religiosas, en lo individual, para enseñar.

3. *Artículos 5o. y 123: los derechos del trabajador*

La elevación a rango constitucional de los derechos del trabajador como individuo y como "clase" fue no sólo una de las grandes conquistas de la Revolución Constitucionalista sino también una aportación conceptual de la Constitución de 1917 al derecho universal.

El mérito indiscutible de la labor del Congreso Constituyente debe destacarse. En el mensaje del Primer Jefe al Congreso Constituyente se destacó que se atendía con reformas la reclamación nacional de atención a los problemas sociales.

Sin embargo, en el texto del proyecto de Constitución no figuraba ningún artículo referido a estas materias específicas.

El artículo 5o. del proyecto modificado fue presentado por la Comisión en la decimoséptima sesión ordinaria el 19 de diciembre. Establecía la libertad de trabajo; la obligación de prestar determinados servicios públicos en los términos establecidos por las leyes respectivas (el de las armas, los de jurado, los cargos de elección popular y las funciones electorales); la prohibición de celebrar contratos, pactos o convenios que tengan por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso; el no reconocimiento de órdenes monásticas, así como la prohibición de su establecimiento y la inadmisibilidad de convenios por los que el hombre pacte su

prescripción o destierro, o renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El artículo en general era el mismo de la Constitución de 1857, reformado en 1889 y añadido de la prohibición de la renuncia a ejercer determinadas actividades, que la Comisión fundó en el rechazo al monopolio y del interés social en abrir campo a la competencia; se establecía un límite temporal al contrato de trabajo y la prohibición de que éste se extendiera a la pérdida o menoscabo de derechos políticos y civiles. Las disposiciones sobre jornada máxima, jornadas nocturnas y descanso fueron aportaciones de la Comisión —añadidas al texto propuesto por el Primer Jefe— donde se perfilaba ya la disposición del Congreso de dejar en la carta magna principios básicos de protección laboral.

En la misma sesión, un grupo de diputados solicitó se retirara el dictamen por haberse sometido a la Comisión algunas modificaciones al citado artículo. Anteriormente se había presentado la iniciativa de los diputados veracruzanos: Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio Góngora que proponían el establecimiento de diversas prestaciones laborales.

La Comisión presentó un nuevo dictamen en la vigésima tercera sesión el 26 de diciembre. Abrió la discusión el diputado Fernando Lizardi: La ley, expresó, garantiza en el artículo 4o. la libertad de trabajar y en el 5o. que a nadie se ha de obligar a trabajar contra su voluntad; sobre el último párrafo del artículo referente a la jornada máxima de ocho horas, a la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres y los niños y al descanso semanario "le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo", ya que los artículos 4o. y 5o. se referían a la libertad de trabajo; aceptó tales normas como un conjunto de buenos deseos que encontrarían un lugar muy adecuado en el artículo 73 del proyecto como señalamiento de "bases generales" al Congreso para legislar sobre la materia.

El problema señalado por Lizardi era de técnica constitucional respecto a la ubicación de las disposiciones. Pero la pintoresca metáfora de las "pistolas" del "Santo Cristo" apasionó el debate.

Cayetano Andrade manifestó que la Constitución debía responder a los principios generales de la Revolución Constitucionalista, que no fue meramente política como la de Ayutla o la maderista, sino eminentemente social; uno de los grandes problemas era precisamente la política social obrera; por ello convenía incluir en el artículo la limitación a las horas de trabajo.

Heriberto Jara expresó que los jurisconsultos probablemente encontrarían hasta ridícula la propuesta de consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo; para ellos sería materia de leyes secundarias; pero precisamente fue esa teoría la que evitó la elaboración de tal normatividad y que la Constitución de 1857 hubiera resultado, según lo manifestaron los "científicos" de la era porfiriana: "Un traje de luces para el pueblo mexicano"; la jornada máxima de ocho horas garantizaba la libertad del individuo, sus energías y su vida; y lo liberaba de sus explotadores; la experiencia venía demostrando que los legisladores no se preocupaban con la atención requerida del problema económico, quedando éste relegado hasta el olvido; la libertad misma no podía estar garantizada si no estaba resuelto el

problema económico. Por tanto, concluyó, los derechos sociales están en el terreno constitucional.

Los diputados: Héctor Victoria, Froylán Manjarrez, David Pastrana, Porfirio del Castillo, Luis Fernández Martínez, Luis G. Monzón y Carlos Gracida propusieron la inscripción en el artículo de las bases para una legislación laboral.

El diputado Dionisio Zavala señaló la participación de los obreros en la Revolución y la necesidad del reconocimiento de sus derechos.

El diputado por Coahuila, Jorge Von Versen, pidió a la Comisión no tener miedo a que el artículo pareciera un Santo Cristo con pistolas, porque si era preciso para garantizar las libertades del pueblo podría tener "polainas y un rifle 30-30". El diputado Fernández Martínez remató "…si Cristo hubiera llevado pistolas cuando lo llevaron al Calvario no hubiera sido asesinado".

Los debates de la sesión del 26 de diciembre dejaron claros varios puntos: necesidad de tratar con amplitud el problema del trabajo, insuficiencia del artículo 5o. del proyecto modificado por el dictamen, establecimiento de bases legislativas con alcance detallado de los derechos obreros y conveniencia de dedicar todo un título de la Constitución al señalado propósito.

Al día siguiente de esta memorable reunión continuó el debate donde se habló de las organizaciones obreras, de los sindicatos y de las huelgas; de la necesidad de un salario remunerador y que la justa retribución del trabajador fuera aquella que se basara en el beneficio obtenido por el capitalista.

El tercer día de debates —28 de diciembre— se inició con un discurso de Alfonso Cravioto que manifestó su aprobación a establecer las bases reglamentarias contenidas en el texto del artículo 5o. propuesto, pero consideró conveniente tratar la cuestión obrera en un artículo especial para mayor garantía de los derechos que trataban de establecerse y para mayor seguridad de los trabajadores; se pronunció por un artículo especial que sería el más glorioso del Constituyente, pues así como Francia, después de su revolución, tuvo el honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, la Revolución Mexicana tendría el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.

Terminó haciendo profesión de fe de los diputados del Grupo Renovador: los renovadores votarían por el artículo 5o., palabras proféticas:

> …aunque al Cristo le pongamos las pistolas a que se refería el señor Lizardi, aunque le pongamos las polainas y el 30-30 a que se refería el señor Von Versen y aunque lo completemos con las cananas y el paliacate revolucionario, aunque profanemos la figura del divino nazareno no haciéndolo ya un símbolo de redención, sino un símbolo de revolución con tal de que este Congreso Constituyente haga algo práctico y efectivo en beneficio del obrero.

Fue entonces cuando el diputado José Natividad Macías informó a la asamblea que desde antes del triunfo de la Revolución Constitucionalista el señor Venustiano Carranza había encargado al señor licenciado Luis Manuel Rojas y al propio Ma-

cías la elaboración de proyectos de leyes protectoras del trabajo; que inclusive envió al propio Macías a Estados Unidos a fin de estudiar las leyes laborales de aquel país. Presentó el proyecto resultante a la asamblea leyendo los principales artículos, señalando que las disposiciones de ese proyecto de ley laboral tenían mayor alcance que los de las legislaciones norteamericana, inglesa y belga: definición del trabajo, elementos constitutivos del contrato de trabajo, derecho a habitaciones higiénicas, a artículos de primera necesidad, jornada legal máxima y descanso obligatorio, salario suficiente, juntas de conciliación y arbitraje con representantes patronales y obreros, derecho de huelga, formación de sindicatos, contratos colectivos del trabajo. Propuso se entregara el proyecto al diputado Pastor Rouaix, poblano, ingeniero y Secretario de Fomento —con licencia— como la persona más apropiada para, con otros diputados, plantear a la asamblea bases generales amplias para una legislación sobre el trabajo.

A continuación, el diputado Francisco J. Mújica celebró la presentación de un proyecto radical en materia laboral por el Primer Jefe, dio contestación a varias de las objeciones hechas, pero insistió en que las adiciones quedaran el artículo 5o.

El diputado Gersayn Ugarte se pronunció a favor de todos los argumentos en el sentido de que los principios que el Constituyente estableciera en materia obrera fueran tan claros, precisos y terminantes, que cualquier Congreso futuro quedase obligado a hacer las leyes con tales bases.

El diputado Froilán Manjarrez insistió en la propuesta de un capítulo especial tan amplio como fuera necesario.

Los diputados Rafael de los Ríos, Rafael Ochoa y J. M. Rodríguez presentaron una moción suspensiva proponiendo no se votara el artículo 5o. mientras no se formara el capítulo de las bases del problema obrero.

La Comisión manifestó su conformidad para retirar el dictamen y la Asamblea aprobó la proposición. Tácitamente quedaron designados los comisionados para elaborar las bases, el diputado Pastor Rouaix, el diputado José Natividad Macías, los diputados que habían expuesto sus ideas y los demás que quisiesen colaborar en la tarea.

Según testimonio del propio Pastor Rouaix, que lo expresó mucho más tarde, la organización de la comisión *ad-hoc* fue totalmente informal; no hubo acuerdo expreso sobre sus componentes, aunque se consideró apropiado que el propio Rouaix asumiera la tarea; no se levantó acta de las reuniones ni se tomaron notas, pero sí se tuvo la virtud de recoger todas las aportaciones y de dar una expresión clara a los puntos de vista manifestados. Quedaron en el artículo 5o. aquellos principios que correspondían exclusivamente a las garantías individuales, sin mezclar en él los derechos propiamente del gremio obrero. Se propuso un nuevo artículo —el futuro 123— dando las bases legislativas sobre el trabajo en una forma amplísima.

El 13 de enero de 1917 fue presentado y leído el proyecto, y turnado a la Primera Comisión de Constitución que produjo y presentó dictamen el 23 de enero aceptando casi en su totalidad el proyecto de los diputados encabezados por Rouaix y Macías, haciéndole ajustes, precisiones y añadidos pertinentes, y agregando dos preceptos aún más radicales: la participación de los trabajadores en las utilidades de

las empresas y la obligación impuesta a éstas de proporcionar habitaciones higiénicas, cuando las fábricas quedaran dentro de las ciudades.

El mismo 23 de enero la Asamblea, entusiasmada, dispensó los trámites que imponía el reglamento y se puso a discusión el dictamen.

El artículo 5o. quedó aprobado en los términos propuestos por el grupo Rouaix-Macías. Se pasó enseguida a discutir lo que habría de ser el Título VI de la Constitución: "Del Trabajo y de la Previsión Social".

La aprobación final de los artículos fue unánime y las garantías del trabajador en lo individual y de la clase obrera entraron así al constitucionalismo universal.

El artículo 123 estableció las bases sobre las cuales habrían de legislar el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales:

1o. Derechos individuales del trabajador.
2o. Derechos colectivos: derecho de asociación de trabajadores y patrones, así como a huelgas y paros.
3o. Justicia laboral en Juntas de Conciliación y Arbitraje integradas por un número igual de representantes de patrones, obreros y gobierno.
4o. Protección del trabajador en la celebración de los contratos de trabajo.
5o. Imperativos programáticos: determinación en las leyes de un patrimonio de familia inembargable; establecimiento de cajas de seguros y constitución de cooperativas para construcción de vivienda.

Pronto, las Constituciones de otros países —la Unión Soviética, la República Alemana y la República Española— seguirían el derrotero trazado por el Congreso Constituyente de Querétaro. Los derechos sociales se elevaron a rango constitucional.

4. *El artículo 27: propiedad nacional y función social de la misma, reforma agraria; nueva concepción del Estado; derecho social a la tierra*

La otra gran aportación del Constituyente de Querétaro al constitucionalismo universal fue el establecimiento de limitaciones a la propiedad en función del interés público a fin de sustentar la reforma agraria que estaba emprendiéndose ya en algunas partes y en forma desordenada, reconociendo derechos a la tierra; el régimen de propiedad nacional de tierras, aguas y subsuelo.

Llama la atención que, en relación con esta trascendental materia, no se registraron debates de importancia consignados en el *Diario de Debates*. He aquí la razón.

El proyecto del Primer Jefe del artículo 27 no atacaba el régimen de propiedad de la tierra, en un país que acababa de sufrir una revolución en gran parte apoyada por los trabajadores agrícolas que vivían en condiciones atroces.

Era indudable la demanda agraria, que había tomado cuerpo de acción con la ya mencionada Ley del 6 de enero, y otras que fueron promulgadas a nivel estatal por los gobernadores constitucionalistas antes del triunfo de la revolución.

La concepción del proyecto del Primer Jefe era liberal y en este aspecto garantizaba la propiedad como un derecho exclusivamente individual con las solas limi-

taciones a los bienes de la Iglesia ordenadas por las Leyes de Reforma y que obedecían ellas mismas a la concepción liberal, en lo político, al afirmar la exclusividad del poder del Estado y en lo económico al poner en circulación bienes no utilizados favoreciendo la creación de la pequeña propiedad agropecuaria; además, revisar las adquisiciones fraudulentas realizadas al amparo de las leyes. En opinión del Primer Jefe, según se relató antes, dicha facultad era suficiente para llevar adelante la división de los latifundios.

En general, el artículo así propuesto no satisfizo a los diputados y el debate se fue posponiendo; algunos diputados presentaron iniciativas sobre puntos aislados. Nuevamente, el diputado Pastor Rouaix, con las simpatías de la Asamblea tomó la iniciativa de formar una comisión *ad-hoc* con los diputados José Natividad Macías, Rafael de los Ríos y José I. Lugo; se invitó a unirse a los trabajos al principal estudioso de los problemas nacionales en la época, el señor licenciado Andrés Molina Enríquez, cuya obra *Los grandes problemas nacionales*, presentaba una exposición completa de las deficiencias de la economía nacional y, en particular, una dramática denuncia de la inequitativa distribución de la tierra en el país.

De nuevo —señaló con posterioridad Pastor Rouaix, en el capítulo V de su libro *Génesis de los artículos 27 y 123*—, se trabajó de modo informal, sin que se levantaran actas o siquiera se tomaran notas, elaborándose el proyecto por el pequeño grupo, pero haciendo consultas informales y manteniéndose abierto a todos los miembros del Congreso que manifestaron interés en colaborar. Dice Rouaix:

> El propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el que en la legislación mexicana quedó establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.

De ahí las declaraciones de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada; el principio complementario de que la nación tendría, en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con el propósito de afirmar el alcance de estos principios:

1o. Se sentó con claridad el fraccionamiento de los latifundios y la declaratoria de utilidad pública para la adquisición de la propiedad privada necesaria a tal fin "mediante" indemnización.
2o. Sentadas tales bases, se estableció que sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas tendrían amplio derecho para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales;

los extranjeros, para obtener igual capacidad deberían hacer expresa renuncia ante la Secretaría de Relaciones de su calidad de tales en todo a lo que a tales bienes se refiriera. En ningún caso los extranjeros podrían adquirir en propiedad tierras y aguas en las fronteras y costas de la República.

3o. Se fue a la raíz misma del latifundio. Los constituyentes de 1857, en su afán de acabar con la propiedad de bienes de manos muertas, establecieron en su artículo 27 que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administración bienes raíces; la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 acabó con los terrenos comunales obligando a su parcelación y venta, que se realizó en beneficio de los hacendados, por ello:

a) Se elevaron a rango constitucional los principios de la Ley de 6 de enero de 1915 y se declaró la nulidad de los actos que hubieran privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a las comunidades.
b) Se reiteró que las iglesias de cualquier credo religioso no podrían poseer en propiedad ni administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos.
c) Fuera de las asociaciones de beneficencias, comunidades agrarias, sociedades anónimas y bancos, ninguna otra corporación civil podría tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. Pero ninguna sociedad o asociación tenía capacidad para tener más inmuebles que los necesarios para el cumplimiento de su objeto legal. Se exceptuaban los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

4o. Se reivindicó para la nación la propiedad sobre todos los minerales y sustancias del subsuelo, distintos de los componentes de las tierras.

El artículo recuperaba el subsuelo y sus riquezas como propiedad de la nación. Durante la Colonia dicha propiedad era exclusiva de la Corona. Al independizarse México, la nación mexicana adquirió ese derecho; incluso, al reconocer la soberanía de México la transmisión fue aceptada por la Corona Española el 28 de septiembre de 1836, en que todos los derechos de la Corona pasaban al patrimonio de la nación, lo que tuvo validez para el derecho internacional. Sorpresivamente, el Código de Minería de 1884 estableció un régimen contrario a la tradición mexicana asignando tal derecho al propietario del suelo en los terrenos que contuvieran carbón de piedra y petróleo subterráneos. La Ley Mexicana del Petróleo del 14 de diciembre de 1901 reconoció tal derecho para explotar el contenido del subsuelo sin necesidad de denuncios ni concesiones. Así se abrió la puerta a las empresas extranjeras.

El artículo 27 recuperaba la tradición mexicana e iniciaba la lucha por la nacionalización del recurso.

5o. Se estableció el dominio directo de las aguas marítimas y de las interiores.

La iniciativa fue presentada el 25 de enero a la consideración del Congreso, pasando sin más trámite a la Primera Comisión de Constitución que elaboró el dictamen respectivo en la sexagésima sexta y última sesión ordinaria, el 27 de enero. Leído el dictamen fue aprobado. A moción de varios diputados se constituyó el Congreso en sesión permanente, levantándose la ordinaria. La permanente se desarrolló los días 29, 30 y 31 de enero.

La Comisión hizo cambios de párrafos pero dejó vigente la esencia del texto. Propuso la fórmula de que la nación tiene el derecho de "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"; se confirmó constitucionalmente el principio que contenía la Ley de 6 de enero sobre el derecho que se daba a los núcleos de población para recibir tierras cuando carecieran de ellas, respetando siempre la pequeña propiedad, al hacer las dotaciones; se declaró a la propia Ley de 6 de enero como parte integrante de los preceptos constitucionales; se extendió el derecho de los pueblos que reclamaban tierras para que, en el caso de que no fuera procedente concederlas en restitución, las recibieran por dotación; declararon revisables los contratos y concesiones hechas por los gobiernos desde 1876 cuando hubieren traído el acaparamiento de tierras y riquezas naturales por un individuo o sociedad y se facultó al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando implicaran perjuicios graves para el interés público.

En una contundente decisión, debida al compromiso revolucionario, independencia de criterio y talento político de Francisco Mújica, se propusieron adiciones para conseguir el fraccionamiento de los latifundios a través de medidas que habrían de tomar el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en su próximo periodo de sesiones: en cada estado o territorio se fijaría la extensión máxima de tierra que puede pertenecer a un solo dueño fraccionándose el excedente; se fijan los sistemas de pago con intereses y se declaran revisables los contratos-concesiones realizados antes de 1870 y los que hayan favorecido el acaparamiento de tierras. Se conformaba el derecho a la tierra.

El artículo 27 fue, con las adiciones propuestas, finalmente votado a las tres y media de la mañana del 30 de enero de 1917, siendo aprobado por unanimidad de 150 votos.

El Estado, representante de la nación, dejaba su carácter liberal, pasivo, simple vigilante del desarrollo libre de las fuerzas económicas, y adquiría una clara responsabilidad social; más adelante se acuñó en Europa el término "estado de bienestar" cuando las aportaciones sociales de la Constitución de 1917 se fueron generalizando. Las garantías sociales completas entraban en la Constitución y la nación recuperaba sus recursos.

El artículo 28 establecería la libertad de competencia pero sujeta al beneficio social. Crearía el Banco de Emisión Único y excluiría de ser consideradas monopolios a las asociaciones de productores en su defensa completando el cuadro de reformas sustanciales.

5. *Municipio Libre*

En la 59 Sesión Ordinaria se presentó el artículo 115, por parte de la Segunda Comisión de Constitución. La disposición imponía al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la administración política y administrativa de los estados; entregaba la administración del municipio a un ayuntamiento de elección popular directa; prohibía autoridades intermedias entre las mencionadas y los gobiernos de los estados; investía de personalidad jurídica a los municipios para todos los efectos legales y otorgaba el mando de la fuerza pública municipal al Ejecutivo Federal y a los gobernadores de los estados en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Sobre estos aspectos no hubo cuestionamientos y pasaron a formar parte del artículo definitivo.

Estas disposiciones, en sí mismas, representaban un avance en el abandono normativo que había sufrido el gobierno comunitario; pero faltaba considerar su necesario régimen económico. El debate se centró en torno a las redacciones siguientes:

- "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local".
- "Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio".
- "Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".

Intervinieron en la discusión, todos a favor de la autonomía municipal y dando por supuesto que el municipio contaría con recursos, pero sin determinar su origen, los diputados Heriberto Jara, miembro de la Comisión, Rafael Martínez de Escobar, José Álvarez, José J. Reynoso y Manuel Cepeda Medrano.

El diputado Hilario Medina vio con toda claridad el fondo del problema: la única y verdadera libertad municipal estaba en el manejo libre de los fondos con que deba contar el municipio; ello exigía darle su hacienda propia porque, desde el momento en que tuviera un tutor, Federación o estado, el municipio dejaría de subsistir; ¿de qué ramos, de qué capítulos se formaría esta hacienda municipal? Hay diversos tipos de contribuciones que podrían clasificarse como estatales y otras como municipales; el municipio recaudaría sólo las que fueran propias; los conflictos que surgieran los resolvería la Suprema Corte.

Defendida por Medina, la intervención de la Suprema Corte fue, en general, rechazada por ser una indebida intervención federal en los estados y por carecer el máximo órgano judicial de conocimientos fiscales.

Continuó el debate en la 60a. sesión ordinaria celebrada el 24 de enero. El diputado Lizardi manifestó que, según su apreciación, había acuerdo de la asam-

blea en que cada hacienda municipal se administrara libremente, en lo que aquélla comprendía: los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la Legislatura local, pero no "todos" los impuestos sino sólo aquéllos que cada estado considere de acuerdo con su circunstancia delegar a la hacienda municipal.

El diputado Esteban Calderón señaló lo difícil, desde el punto de vista técnico, que es manejar los asuntos hacendarios, que requieren una preparación especial, difícil de encontrar en los integrantes de los ayuntamientos; el campo económico pertenece a la soberanía de cada estado; señaló la necesidad de distinguir lo propio del estado y lo concerniente a sus municipios.

El diputado Hilario Medina reiteró los puntos de vista de la Comisión, sustentada en el principio de que los municipios recogieran todas las rentas y que fuera el municipio el que contribuyera a los gastos del estado.

El diputado Jara cuestionó el argumento anterior manifestando que los ayuntamientos serían "legislaturas en pequeño" y que tendrían facultad de disponer las rentas del estado.

Después de algunas intervenciones sin trascendencia se reservó la disposición para su votación. La fracción se puso a votación en la 62a. Sesión Ordinaria siendo desechada por 110 votos en contra y 35 a favor.

De nueva cuenta, la Comisión presentó un texto en que trató de recoger los criterios expresados. Esto ocurrió en la 66a. sesión ordinaria, que resultó ser la última:

> II. Los municipios tendrán el libre manejo a su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:
>
> 1o. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
>
> 2o. Una suma que el estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.
>
> 3o. Los ingresos que el estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.
>
> Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.
>
> Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el municipio conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.
>
> En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.

Junto a esta propuesta, la mejor hasta entonces presentada, los diputados Jara y Medina formularon un voto particular en que excluían la relación de los renglones de la hacienda municipal, que constituían un acierto de la Comisión.

Se acordó continuar la discusión para el día siguiente. Al finalizar la sesión el Congreso tomó el acuerdo de constituirse en sesión permanente.

Apremiados por el tiempo y fatigados por la tarea desarrollada los diputados debatieron brevemente las dos últimas propuestas. Tocó al diputado Ugarte hacer la síntesis final. Señaló que había que conciliar la independencia económica del municipio pero que no podía este propósito traducirse en plena autonomía. Finalmente propuso: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

La disposición fue aprobada por 88 votos contra 62 quedando excluida la composición de la hacienda municipal que con singular tino se había propuesto.

6. *Relaciones Iglesia-Estado*

El artículo 129 del proyecto establecía:

> Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes.
>
> El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.
>
> El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas le atribuyen.
>
> La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

El artículo se turnó a la Segunda Comisión Dictaminadora. Dentro de ésta estuvo presente la actitud anti-maderista de la Iglesia católica y la ayuda que prestó a Victoriano Huerta. El dictamen de la Comisión expresó:

> Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma, que parece se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder Civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer, por las Leyes de Reforma, la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de tal personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que ante el Estado no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia le impone; pero la colectividad religiosa, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal. De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería, pudiera

> surgir siendo otro peligro para las instituciones. Se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia el apoyo de una tendencia política determinada. A esto obedecen las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como también la referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias marcadas a favor de determinada creencia religiosa, y la relativa a la formación de partidos políticos con denominación religiosa. Con el fin de prevenir el peligro de la acumulación de bienes raíces en poder de los ministros de los cultos, se establecen incapacidad y restricciones al derecho de heredar los ministerios de los cultos. Por razones que son obvias se prescribe que las infracciones sobre cultos no sean vistas en jurado, pues saliendo éste de la masa social, lo más probable es que el jurado, en su mayoría participará de las creencias del ministro a quien se juzga, y que no se aplicará debidamente la ley.

Hubo la votación del dictamen sin modificaciones. El sentimiento anticlerical expresado en las frases usadas en las pocas intervenciones que hubo fue manifiesto. Algunas de ellas llaman la atención por la serie interminable de resentimientos y denuestos expresados con enconada pasión. La personalidad jurídica de la Iglesia fue negada por el Constituyente.

El artículo 129 se aprobó de acuerdo con el dictamen de la Comisión en la sesión del 29 de enero. Pasó a ser el 130 de la Constitución: competencia exclusiva de las autoridades federales en materia religiosa; prohibición al Congreso de dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión; competencia de las autoridades civiles en actos de tal naturaleza; promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones como actos vinculantes de la voluntad; negación de personalidad jurídica a las iglesias; sujeción de los sacerdotes a la ley de profesiones; competencia a las legislaturas locales para determinar el número de sacerdotes en cada estado; exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el sacerdocio; prohibición a los sacerdotes de hacer crítica a las leyes fundamentales así como a las actividades públicas; negación a los sacerdotes del voto activo y pasivo y del derecho de asociación con fines políticos; invalidez de los estudios hechos en seminarios del clero; abstención de tratar asuntos políticos en publicaciones religiosas; prohibición de reuniones políticas dentro de los templos; incapacidad de los sacerdotes para heredar a menos que sea un pariente dentro del cuarto grado.

7. *Aportaciones finales*

Hubo disposiciones del proyecto del Primer Jefe, que significaron importantes reformas a la Constitución de 1857 y que pasaron al texto de 1917 con la aprobación del Congreso Constituyente:

i) Derechos humanos: El artículo 14 establece la "garantía de legalidad"; tal y como lo manifestó el Primer Jefe en su proyecto. Aunque esta aceptación era contraria al federalismo mismo era inevitable en virtud de los abusos frecuentes de la

justicia estatal que solapaba las decisiones autoritarias de los gobernadores dándoles legalidad. La revisión por la Suprema Corte de Justicia de todas las sentencias pronunciadas en la República se mantuvo; también el principio de irretroactividad de la ley en su aplicación; la prohibición de actos privativos de derechos, la exigencia en tales casos de previo juicio ante los tribunales previamente establecidos y cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento, la exacta aplicación de la ley penal y la conformidad de las sentencias civiles con la ley.

La vigencia de las "garantías individuales" se reitera como principio general; se conservaron todos los derechos que contenía la Constitución de 1857 y que recogió el Primer Jefe en su proyecto.

Hay una notable ampliación en los derechos de seguridad jurídica respecto a los de la Constitución de 1857.

Se establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. Se limita a la comisión de delitos que se persiguen de oficio la facultad de detención de que disponen autoridades administrativas (artículo 16).

Nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que en el mismo artículo se exigen. Se establecen: requisitos para evitar arbitrariedades en las órdenes de arresto y limitaciones a la detención por la autoridad administrativa a casos urgentes, cuando en el lugar no haya autoridad judicial y se trate de delitos que se persigan de oficio con la obligación de poner al acusado de inmediato a disposición de la autoridad judicial; regulación mediante un procedimiento estricto de las órdenes y las diligencias de cateos y visitas domiciliarias, protección del inculpado en los procesos penales y derechos de los infractores. Se amplían las garantías del acusado en el juicio criminal; se limitan los delitos que ameritan prisión preventiva; se establece la obligación de justificar en un término de tres días la detención, los requisitos del auto de formal prisión y que los hechos señalados en dicho auto sean forzosamente la materia del proceso y si en el curso de éste apareciera la comisión de otro delito, éste sea objeto de acusación separada; se norman condiciones para facilitar la obtención de libertad bajo fianza por delitos no graves; se prohíben las confesiones forzadas; se exige la existencia de testimonios y demás pruebas en favor del enjuiciado: audiencia pública, facilidad de obtención de datos que se soliciten para la defensa y duración corta de los juicios. Se reserva la pena de muerte al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los delitos graves del orden militar; se excluye de tal pena al violador que era merecedor de ella en el texto de 1857 (artículos 16, 18 a 23).

ii) Protección de los derechos: Se expresan con detalle las condiciones de precedencia del juicio de amparo en el artículo 103 por violación a las "garantías" individuales por leyes o actos de autoridad o por actos que vulneren la distribución de competencias Federación-estados.

Se completan los principios reguladores del juicio (artículo 107): instancia de parte agraviada, desarrollo conforme a fórmulas y procedimientos legales, efectos relativos de la sentencia, suplencia en la deficiencia de la queja, definitividad de las sentencias que se recurran mediante el juicio, procedencia por violación de leyes sustanciales del procedimiento cuando dejen sin defensa al quejoso, procedencia en contra de sentencias civiles o penales y competencias de los órganos del Poder Judicial Federal, así como responsabilidades de las autoridades señaladas o sentenciadas como responsables de violaciones de derechos.

iii) División de poderes: Se aprueban las reglas relativas a división de poderes (artículo 49). Se establece un equilibrio de poderes entre Congreso y Presidente con separación de funciones pero atemperadas con la participación de ambos en algunas; queda fortalecido el Congreso frente a un Ejecutivo fuerte por su intervención en la suplencia presidencial en caso de falta absoluta del titular y en la conformación de la Suprema Corte de Justicia.

iv) Poder Legislativo: Se aprueban las reglas del Congreso bicameral y se mantiene elección e instalación del Congreso (artículos 49 a 70); sólo se modifica la población requerida para elegir un diputado de 100 000 a 60 000 habitantes (artículo 52) y se precisa la duración del encargo de Senador a cuatro años (artículo 58).

Se aprueban las reglas relativas al proceso de iniciativa hasta la promulgación de las leyes (artículos 71 y 72).

En las facultades del Congreso (artículo 73) se acepta la casi totalidad propuesta en el proyecto: se establece una garantía de permanencia en sus cargos, a partir de 1923, para magistrados y jueces del Distrito Federal (VI), se incluye el establecimiento del Banco de emisión único; se establece el Consejo de Salubridad General (XVI); se ajusta la elección del presidente a falta del titular (XXVIII).

Se mantienen las facultades de la Cámara de Diputados (artículos 74 y 75) y las propuestas para la Cámara de Senadores, pero se establece que la declaratoria de que han desaparecido los poderes de un estado procede si las Constituciones de los estados no prevén el caso. Se agrega la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado (artículo 76). No hay cambios en las facultades que cada Cámara puede desempeñar sin intervención de la otra (artículo 77).

Respecto a la Comisión Permanente se le faculta para convocar a sesiones extraordinarias en caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por altos funcionarios federales o por delitos oficiales federales cometidos por gobernadores de los estados (artículos 78 y 79).

v) Poder Ejecutivo: Se deposita el Ejecutivo en un Presidente proveniente de la elección popular directa y la no reelección (artículos 80 a 83). Se elimina la vicepresidencia y se establece para la sucesión presidencial en caso de falta absoluta del titular, el sistema basado en distinguir la ausencia absoluta del Presidente si se presenta en los dos primeros (nombramiento de presidente provisional que convoca a elecciones) o en los dos últimos años del periodo (nombramiento de presidente

sustituto que termina el periodo) (artículos 84 y 85). En ambos casos el sistema se maneja por el Congreso. Se conservan las facultades presidenciales (artículo 86) y el régimen de los secretarios del despacho (artículos 90 a 93). La elección directa y la no reelección del Presidente son aportaciones sustanciales.

vi) Poder Judicial: Se aceptan las competencias federales del Poder Judicial Federal (artículos 104, 105 y 106) y los artículos relativos al amparo (artículos 103 y 107). Estas aportaciones del proyecto son positivas contribuciones que significan un avance respecto del texto de 1857.

Se mantiene la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito pero también se reestructura la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 94 a 102).

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de nueve ministros (no de quince) y funcionará siempre en Pleno (se suprimen las salas) y audiencias públicas. Cada ministro durará cuatro años (en lugar de seis) y no podrá ser removido sino por juicio de responsabilidad.

Se suprime el sistema de elección de los ministros del máximo tribunal. Son ahora nombrados por las Cámaras de Diputados y Senadores reunidas en funciones de Colegio Electoral. Previa a la elección se hará una discusión general sobre las candidaturas de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo juzga conveniente, otros candidatos.

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados por la Suprema Corte y no podrían ser removidos sino por juicio de responsabilidad.

Se mantienen las competencias del Poder Judicial como órgano de la jurisdicción constitucional a través del juicio de amparo y de resolución de controversias entre los estados, entre los poderes de los mismos y entre federación y un estado. Además, como supremo tribunal en asuntos federales y en los que la Federación sea parte.

vii) Ministerio Público: Se regula el Ministerio Público, a cargo de un Procurador General, nombrado y removido libremente por el Ejecutivo; le compete la persecución de los delitos federales y se le asigna, además, la función de consejero jurídico del gobierno. Según la visión de la época se ubica al Ministerio Público en el articulado correspondiente al Poder Judicial.

viii) Responsabilidad de funcionarios públicos: Se recoge y afina el sistema de responsabilidad de funcionarios públicos, en caso de delitos comunes mediante la declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados y en caso de delitos oficiales por el juicio político iniciado por la acusación de dicha cámara y la sentencia, como jurado, de la Cámara de Senadores (artículos 108 a 114).

ix) Se incluyen ahora los artículos de la Constitución de 1857 que fueron omitidos en el proyecto: el 125 de la Constitución de 1857 relativo a la jurisdicción federal sobre fuertes y cuarteles y el 126 de la Constitución relativo a la supremacía constitucional y la jerarquía del orden. Pasan a ser el 132 y 133 de la nueva Constitución.

Se mantienen los principios de reforma, inviolabilidad y permanencia de la Constitución (artículos 135 y 136).

VI. Promulgación

En la tarde del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución por todos los diputados; acto seguido se llevó a cabo la sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente.

El Primer Jefe se presentó en el recinto. El diputado Rojas le entregó la Constitución que Venustiano Carranza prometió cumplir.

Rojas declaró clausurado el Congreso Constituyente.

El 5 de febrero de 1917 fue proclamada la Constitución. El día 6, el Primer Jefe expidió la convocatoria para elecciones a fin de integrar los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El 11 de marzo se realizaron las elecciones. El Sr. Venustiano Carranza fue electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El 15 de abril celebró su apertura el Congreso ordinario.

El 1o. de mayo entró en vigor la Constitución y el Sr. Carranza asumió la Presidencia de la República.

VII. Bibliografía

Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, México, INHERM, 1985.

Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ed. Era, 1992.

Cumberland, Charles C., *La Revolución Mexicana: Los años constitucionalistas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

———, *Madero y la Revolución Mexicana*, México, Ed. Siglo XXI, 1971.

———, *Mexican Revolution, The Constitutionalist, University Years*, Austin, University of Texas, 1972.

Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, INHERM, 2014.

Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2001.

Hall, Linda B., *Álvaro Obregón. Poder y revolución en México 1911-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Madrid H., Miguel de la, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto de Capacitación Política, 1981.

Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM, 2014.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123*, México, INEHRM, 2016.

ROMERO FLORES, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2014.

SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana* (t. I), México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

VALADÉS, José C., *Historia general de la Revolución Mexicana*, México, SEP, Gernika, 1985.

LA REVOLUCIÓN MEXICANA, LOS TRABAJADORES Y EL ARTÍCULO 123

Aurora GÓMEZ GALVARRIATO FREER*

SUMARIO: I. *El largo camino hacia las conquistas laborales del artículo 123*. II. *Conclusiones*.

El artículo 123 de la Constitución de 1917 ha sido considerado uno de los más importantes logros de la Revolución mexicana. Este artículo, que es el único que ocupó un título completo de la Constitución, titulado "Del Trabajo y la Previsión Social", garantizaba el derecho a la huelga, legalizaba los sindicatos, prohibía el trabajo infantil, establecía licencias de maternidad, reducía la jornada laboral a un máximo de ocho horas, determinaba la responsabilidad de los patrones respecto de los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo y creaba juntas de conciliación y arbitraje para dirimir disputas entre los propietarios y el proletariado. Por mucho tiempo la historiografía vio en la Constitución de 1917 la culminación de los esfuerzos revolucionarios que de forma lineal y con un ideario bien definido desde un inicio buscó alcanzar los logros de justicia para los campesinos y trabajadores que se plasmaron en sus artículos 27 y 123. Más adelante, la historiografía revisionista mostró que es imposible hablar de la Revolución mexicana como un proceso unívoco, que se trató de un episodio mucho más complejo, con distintas fuerzas que se enfrentaron unas a otras, cada una con sus propias ideas, y sin un ideario en común. Así, los artículos 27 y 123 se consideraron como el resultado de la confrontación entre movimientos populares antisistémicos y los intentos del gobierno por contenerlos, lo que llevó a los constituyentes a proponer derechos socioeconómicos, como una alternativa a la revolución.[1] El instrumento de una de las facciones en lucha para ganar el

* El Colegio de México.

[1] Murray, Thomas, "Socio-Economic Rights *Versus* Social Revolution? Constitution Making in Germany, Mexico and Ireland, 1917-1923", en *Social and Legal Studies*, vol. 24, núm. 4, 2015, pp. 487-508.

consenso de las masas trabajadoras a modo de "imponer su soberanía a la sociedad mexicana en su conjunto".[2]

Las disposiciones sociales y económicas que el artículo 123 contempla en torno a los derechos laborales y las condiciones de trabajo fueron las primeras de su tipo en formar parte de una Constitución en el mundo entero. Su inclusión dentro de la Constitución de 1917, junto con el artículo 27, hicieron de ésta la primera Constitución que incluyera derechos sociales, marcando un viraje a nivel mundial, en relación a la larga lista de Constituciones liberales que surgieron durante el siglo XIX, que se abocaron a la defensa de los derechos individuales. Sus principios fueron adoptados, en distintos grados, por la nueva ola del constitucionalismo europeo que surgió después de la Primera Guerra Mundial, así como por prácticamente todas las Constituciones latinoamericanas que le siguieron.

Desde una perspectiva internacional 1917 fue un momento mundial de revolución que marcó una importante transformación en el sistema mundial capitalista, en el que declinaba el imperio británico y emergían los Estados Unidos como la nueva potencia hegemónica capitalista. Durante la Primera Guerra Mundial las élites políticas nacionales europeas lograron la movilización popular para sus esfuerzos de guerra respectivos a través de prometer reformas políticas y sociales, en particular el extender el voto a toda la población y el establecimiento de medidas de un proto-estado de bienestar. Los sucesos de la guerra, las derrotas y las defecciones desataron una ola mundial de movilizaciones laborales y de militancia popular, entre las que de forma trascendental ocurrió la victoria no anticipada de la Revolución Bolchevique en Rusia.[3] En este contexto, el artículo 123, no sólo estaba a tono con su tiempo, sino que era una innovación legal que llegaba al mundo en el momento oportuno, desde un país que se encontraba en la periferia de una forma aún mayor que la propia Rusia.

Resulta muy interesante preguntarse cómo y por qué fue que se introdujo en la Constitución de 1917 la importante innovación que significó el artículo 123. Numerosos trabajos han analizado el origen legal del artículo 123, estudiando a detalle el debate en el constituyente que dio lugar a la redacción de este artículo, los antecedentes ideológicos de los involucrados y los precedentes legales de los que partían.[4] Sin embargo, ha quedado fuera de este análisis el papel de los trabajadores en la conquista de los derechos que se plasman en el artículo 123, a lo largo de la lucha revolucionaria, así como su papel en hacer efectivos o no los derechos que se plasman en dicho artículo a partir de la promulgación de la Constitución. Este ensayo pretende aportar elementos que permitan identificar el importante insumo que tuvo la propia lucha obrera revolucionaria en la construcción del artículo 123, así como en lograr que algunos de sus preceptos se hicieran realidad en la práctica,

---

[2] Córdova, Arnaldo, *La Revolución y el Estado en México,* México, Era, 1989, p. 38.

[3] Murray, *op. cit.*, p. 491.

[4] Véase, por ejemplo Bensunsán, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral,* México, UAM-X, Fundación Friedrich Ebert, FLACSO y Plaza y Valdés, 2000; Trueba Urbina, Alberto, *El artículo 123,* México, Talleres Gráficos Laguna, 1943; Grácidas, Carlos, *Esencia imperativa del artículo 123 constitucional,* México, Unión Linotipográfica de la República Mexicana, 1948.

en sectores y entornos específicos durante la década de 1920. Debido a que hacerlo requiere de un análisis histórico concreto nos centraremos en los trabajadores textiles del Valle de Orizaba, que eran, entonces, uno de los grupos de trabajadores más organizados, y que llevaron la vanguardia en la lucha por las conquistas laborales de aquellos tiempos.

I. El largo camino hacia las conquistas laborales del artículo 123

En septiembre de 1916, poco después de que las fuerzas constitucionalistas de Carranza tomaran el control del país, comenzaron a organizar la elección de los diputados para un Congreso Constitucionalista que debería reunirse en Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917 para diseñar una nueva Constitución.[5] A pesar de que los diputados constitucionalistas eran casi todos profesionistas de clase media, entre ellos también se encontraban algunos obreros, como fue el caso de Héctor Victoria, un trabajador ferroviario de Yucatán; Nicolás Cano, un minero de Guanajuato; Dionisio Zavala, un minero de San Luis Potosí, y Carlos Grácidas, un tipógrafo de Veracruz que había pertenecido a la Casa del Obrero Mundial. Entre los delegados constitucionalistas había también algunos revolucionarios que habían sido cercanos a los problemas obreros, y particularmente a los de la región de Orizaba, como Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victorio Góngora, quien, como jefe de la Comisión Industrial de Veracruz, había intentado implantar las leyes laborales de Cándido Aguilar en Orizaba. Otros, como Cayetano Andrade, un médico y periodista de Michoacán, consideraban que su elección como diputados constitucionalistas se basaba en el apoyo de los obreros y, por lo tanto, se sentían obligados a defender sus intereses. Estos diputados fueron fundamentales en la transformación que el Congreso Constitucionalista hizo de la propuesta original de Carranza, que buscaba hacer tan sólo reformas menores al artículo 5o. de la Constitución de 1857, que tenía que ver con la libertad del trabajo.

En contra de quienes consideraban que la Constitución debería incluir únicamente principios generales que las futuras leyes laborales habrían de precisar, Jara, Aguilar y Góngora propusieron —apoyados por todos los diputados obreros y muchos otros— que el artículo debía incluir derechos más específicos, como la jornada laboral de ocho horas, el derecho a un pago igualitario por un trabajo igual y el pago de las enfermedades y accidentes laborales. Si la Constitución incluía sólo principios amplios y vagos, argumentaba el diputado Victoria, "las libertades públicas pasarán, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios: allá a lo lejos!" Más aún, "¿quién nos garantizará que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios?", preguntaba el periodista poblano Froylán Man-

[5] Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984, pp. 48-49.

jarrez.[6] Después de muchos días de debates, los diputados elaboraron aún más la propuesta de Jara, Aguilar y Góngora, y votaron a favor de la inclusión de un artículo en la Constitución que estableciera explícitamente los derechos de los trabajadores, que consideraban necesarios para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los obreros.

En los días siguientes, José Natividad Macías, uno de los abogados que había preparado la propuesta de Constitución de Carranza, presentó un proyecto que se convertiría en la base del artículo 123. Macías había escrito anteriormente un proyecto para una ley laboral, junto con José Manuel Rojas, en tanto miembro de la Sección de Legislación Social del gobierno carrancista en Veracruz.[7] Las experiencias de la reciente legislación laboral, que se habían llevado a cabo en Veracruz y en Yucatán, enriquecieron también este artículo.[8]

El 1o. de mayo de 1917, Venustiano Carranza tomó posesión como presidente de México. Este fue también el primer día del país bajo la nueva Constitución, que el *New York Times* consideró "la más liberal y moderna que jamás se haya concebido".[9] Los obreros tenían altas expectativas respecto del artículo 123, pero debía transitarse un largo camino antes de que se pudiera poner en práctica. En los siguientes meses, el movimiento proletario de Orizaba dedicó sus energías en adaptar sus organizaciones y prácticas a la nueva Constitución y en obligar a las compañías a que la cumplieran. Sin embargo, su lucha involucraba tener que lidiar con fórmulas que los patrones descubrieron en la nueva Constitución para echar atrás algunas de las conquistas que los obreros de Orizaba habían alcanzado.

En las siguientes páginas analizaremos algunas de las conquistas laborales plasmadas en el artículo 123 para entender hasta qué punto éstas se habían alcanzado ya por los trabajadores textiles de Orizaba antes de 1917 a través de su propia movilización. Estudiaremos el papel que desempeñaron para ponerlas en la práctica, en la medida en que pudieron hacerlo, y las trabas que enfrentaron para realizarlo.

Unos de los derechos más importantes que otorga el artículo 123 tanto a obreros como a empresarios, es el de "coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera" (inciso XVI), así como su derecho a hacer huelgas y paros (inciso XVII). El establecimiento de sindicatos y el que éstos fueran interlocutores legales en la negociación con las empresas, incluso llegando a la huelga, fue una larga lucha que se inició en el valle de Orizaba desde que se establecieron las primeras huelgas, y que se consiguió en 1915, dos años antes de la promulgación de la Constitución.

Las fábricas comenzaron a experimentar huelgas de forma muy temprana. Durante los primeros años del siglo XX los obreros encontraron un canal de orga-

---

[6] Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, 3 vols., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. 1, pp. 375-377, 397, 409.

[7] *Ibidem*, t. 1, pp. 465-480.

[8] De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Librería de Porrúa Hermanos, 1938, p. 117; Suárez-Potts, William J., *The Making of Labor Law. The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931,* Stanford, Stanford University Press, 2012, pp. 125-146.

[9] "Carranza Becomes Mexico's President", *The New York Times*, 2 de mayo de 1917, p. 13.

nización en los clubes liberales creados a partir del Club Liberal Ponciano Arriaga, que Antonio Díaz Soto y Gama, Camilo Arriaga y Juan Sarabia habían fundado en 1900, y al cual se unieron más tarde Jesús y Enrique Flores Magón.[10] Pero la organización laboral adquirió otra dimensión cuando en abril de 1906, varios trabajadores decidieron crear una asociación de trabajadores a la que llamaron Gran Círculo de Obreros Libres (GCOL). A lo largo de los siguientes meses estallaron varias huelgas en la región, obteniendo algunas conquistas. La actitud del gobierno hacia esta asociación pasó de la represión a la tolerancia, después de haber conseguido que su liderazgo pasara a manos de obreros más moderados. En agosto, en cuanto el GCOL salió de su existencia clandestina, fundó círculos locales en cada fábrica en el valle de Orizaba.[11] A finales de 1906, además de Veracruz, donde se asentaba el GCOL, tenía ya organizaciones hermanas en los estados de Puebla, Jalisco, Oaxaca, Tlaxcala, Estado de México, Distrito Federal, Querétaro e Hidalgo.[12]

Como forma de contrarrestarla los industriales de Puebla y Tlaxcala crearon una asociación, el Centro Industrial Mexicano, que elaboró un reglamento fabril, cuya oposición por parte de los trabajadores dio lugar a una huelga importante en las fábricas de esa región que fue apoyada por el GCOL. A modo de desarticular al GCOL, los industriales organizaron un paro en la mayor parte de las 150 fábricas textiles que existían en el país a partir del 21 de diciembre, cuya consecuencia última fueron los trágicos sucesos del 7 de enero de 1907 con la masacre de decenas de obreros y el encarcelamiento de muchos otros, conocido como la Huelga de Río Blanco. A raíz de estos sucesos el Gran Círculo de Obreros Libres dejó de existir, y las organizaciones obreras volvieron a la clandestinidad.

En 1909 los obreros comenzaron a formar clubes antirreleccionistas que jugaron un papel importante, primero en la campaña electoral de Madero, y luego en su lucha armada.[13] Después, a lo largo de 1911 se constituyeron al interior de cada fábrica "sociedades" o "clubes" obreros, entre los que se incluyeron los Mártires de Santa Rosa, la Solidaridad Obrera, de Río Blanco, y Unión y Progreso, de Cerritos. Estas sociedades tenían vínculos cercanos de solidaridad entre sí, al menos en la región del valle de Orizaba.[14] El número de huelgas fue en aumento y para contrarrestarlas, el presidente interino, León de la Barra, propuso al Congreso el 24 de

---

[10] Cockroft, James D., *Precursores intelectuales de la Revolución Mexicana: 1900-1910*, México, SEP-Siglo XXI, 1985, pp. 87-96.

[11] El GCOL operaba como confederación y como sindicato. El 26 de agosto de 1906, su rama en Río Blanco anunció su establecimiento oficial. "Quejas de unos obreros. Siguen las multas (Santa Rosa)", *El Paladín*, 26 de agosto de 1906, p. 3.

[12] Clark, Marjory R., *Organized Labor in Mexico*, Durham, Carolina del Norte, Duke University Press, 1934, pp. 12-13; Anderson, Rodney D., *Outcasts in Their Own Land. Mexican Industrial Workers: 1906-1911*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1976, pp. 128-150.

[13] Gómez-Galvarriato, Aurora, *Industry and Revolution. Social and Economic Change in the Orizaba Valley, Mexico,* Cambridge Ma, Harvard University Press, 2013.

[14] Fernández Martínez, Andrea y Jorge, "Ensayo, asambleísmo, 'espontaneidad', huelga y maderismo. Una ojeada y muchas preguntas sobre las movilizaciones de 1911 en el sector textil", *Historia obrera. Segunda época* 5, núm. 20, septiembre, 1980, pp. 33-34; Archivo General del Estado de Veracruz (AGEV), Fondo Departamento del Trabajo, Sección Fomento, 35-C, 1915, "Exención de impuestos concedida a una pequeña fábrica establecida por la sociedad 'Unión y Progreso' de Orizaba".

julio de 1911 la creación del Departamento del Trabajo dentro de la Secretaría de Fomento, lo que fue aprobado el 18 de diciembre, una vez que Madero había asumido ya la presidencia.[15] Uno de sus primeros retos fue negociar el término de una huelga general en la industria textil que estalló en diciembre de 1911.[16] Con el fin de resolverla el Departamento del Trabajo organizó en julio de 1912 una Convención Industrial Obrera del Ramo Textil en la Ciudad de México, de la que surgió un reglamento textil y una tarifa mínima salarial que, aunque no obligatorias, fue el primer esbozo de salario mínimo.

La organización obrera aumentó vigorosamente entre 1911 y 1912. En mayo de 1911 se organizó la Confederación de Artes Gráficas, que más tarde se convirtió en el Sindicato de Tipógrafos.[17] Esta organización jugó un papel importante en la transformación de sociedades mutualistas a sindicatos.[18] Ese mismo año se fundaron la Unión de Canteros del Distrito Federal y la Gran Liga del Trabajo. Pronto siguieron su ejemplo otros grupos, como los zapateros, sastres y panaderos.[19]

La mayoría de estas organizaciones tenían un carácter impreciso e informal, algunas eran mutualistas, mientras que otras profesaban doctrinas sindicalistas, socialistas, anarquistas o comunistas. Sin embargo, fueron decisivas para la conformación de la Casa del Obrero, en septiembre de 1912. Un año más tarde se agregó al nombre de la Casa del Obrero el adjetivo "Mundial".[20] La Casa del Obrero Mundial (COM) le dio coherencia al movimiento obrero y se convirtió en la organización central de los militantes obreros radicales de la época.[21] Entre 1912 y 1916, la COM fue la organización obrera más importante de México. Concebida como un "Centro de Diseminación Doctrinaria de Ideas Avanzadas", no era un sindicato, "sino un lugar donde se intercambiaban, comparaban y desarrollaban ideas, donde se preparaba propaganda y desde donde se diseminaba al resto del país".[22] El 1o. de mayo de 1913, ya durante el régimen de Huerta, los obreros mexicanos conmemoraron públicamente por primera vez la masacre de Chicago de 1886. Más de doce mil obre-

---

15 "Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo", *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 1911; y Departamento del Trabajo, *Boletín mensual del Departamento del Trabajo* 1, núm. 1, julio, 1913, p. 3.

16 "Siete mil obreros piden aumento de sueldo", *El Demócrata*, 4 de enero de 1912, p. 1; "5000 obreros huelguistas recorrieron ayer las calles de la capital", *El Imparcial*, enero 4, 1912, p. 1; Lear, John, *Workers, Neighbors and Citizens*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2001, p. 146; Bortz, Jeffrey, *Revolution within Revolution. Cotton Textile Workers and the Mexican Labor Regime: 1910-1923*, Stanford, Stanford University Press, 2007, p. 190; Archivo de CIVSA (CV), Copiadores de Carta (CC), Santa Rosa (SR)-México (MX), 1 y 19 de enero de 1912; "No se soluciona la huelga en Puebla", *El Imparcial*, 6 de enero de 1912, p. 1.

17 Ruiz, Ramón Eduardo, *La Revolución Mexicana y el movimiento obrero*, México, Era, 1987, p. 45; Salazar, Rosendo, *Antecedentes del movimiento obrero revolucionario en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1973, pp. 56-57.

18 Lear, *op. cit.*, pp. 167-170.

19 Ruiz, *La Revolución Mexicana*, *cit.*, p. 45; Clark, *Organized Labor in Mexico*, *cit.*, p. 19; Salazar, Rosendo y Escobedo, José G., *Las pugnas de la gleba*, 2 vols., t. 1, México, Editorial Avante, 1923, p. 37.

20 Lear, *op. cit.*, p. 171.

21 Clark, *Organized Labor in Mexico*, p. 22; Ruiz, *La Revolución Mexicana*, p. 45.

22 Clark, *op. cit.*, p. 23.

ros de la COM y de muchos sindicatos, de ligas obreras y de sociedades mutualistas marcharon por las calles de la Ciudad de México exigiendo una jornada laboral de ocho horas y el descanso dominical.[23] La COM fue clausurada un año más tarde.

Mientras tanto, los ejércitos revolucionarios que intentaban deponer a Huerta peleaban para recuperar el control de las regiones estratégicas en el país, desde donde podrían expandirse con la intención de restituir un gobierno nacional constitucional. Era decisivo el corredor que va desde el puerto de Veracruz hasta la capital. Se trataba de la principal ruta comercial que vinculaba a la Ciudad de México con otros países, y el puerto de Veracruz acumulaba la mayor cantidad de importaciones y exportaciones, y por tanto un porcentaje sustancial de los ingresos fiscales. El que los obreros textiles representaran el grupo organizado de mayores dimensiones en el movimiento obrero y de que sus posiciones se localizaran precisamente a lo largo del corredor Veracruz-Ciudad de México hacía de ellos un importante aliado o enemigo potencial, cuyo favor querían ganar de buena gana los revolucionarios.

Cuando Carranza entró a la Ciudad de México en agosto de 1914, después de haber derrocado a Huerta, la COM reabrió sus puertas.[24] En aquel entonces ya estaba constituida la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF) y se convirtió en el sindicato afiliado más importante de la COM.[25] Al fracasar la negociación entre las fuerzas revolucionarias en octubre, la Convención de Aguascalientes comenzó la disputa entre los distintos bandos revolucionarios. En ese momento, cuando los constitucionalistas controlaban todavía la Ciudad de México, el general Álvaro Obregón se acercó a un grupo de miembros influyentes de la COM y les pidió que tomaran parte activa en la contienda, y le donó a la Casa una cantidad de dinero generosa y políticamente importante para que se distribuyera entre los trabajadores.[26] La Casa sostuvo pronto una reunión con la FSODF, durante la cual los miembros votaron en favor del apoyo al Ejército Constitucionalista.[27] En noviembre Carranza trasladó su gobierno a Veracruz.

Una vez más los obreros industriales orizabeños estaban en la coyuntura geográfica de estos grandes movimientos políticos y militares, y los obreros se convirtieron en un recurso estratégico invaluable. En octubre de 1914 el gobernador Cándido Aguilar emitió los decretos núms. 7 y 11 para mejorar las condiciones de los trabajadores. Obligaban al descanso dominical, reducían la jornada laboral de diez a nueve horas, exigían doble paga para turnos de noche y obligaban a los propietarios a proveer auxilio médico y a compensar a los obreros enfermos o heridos.[28] Sin embargo, su capacidad para implementar las nuevas leyes era limitada. El gobierno

---

[23] Salazar y Escobedo, *Las pugnas de la gleba*, t. 1, pp. 61-63; Lear, *op. cit.*, pp. 234-235.

[24] Se reinauguró el 14 de septiembre de 1915.

[25] Salazar, Rosendo, *op. cit.*, p. 134.

[26] Salazar, *op. cit.*, p. 135; Ruiz, *La Revolución Mexicana*, *cit.*, pp. 73, 75-76.

[27] Salazar, *op. cit.*, pp. 132, 134-135.

[28] Ley sobre descanso dominical en el Estado de Veracruz, Decreto núm. 7, *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 4 de octubre de 1914; Ley de Cándido Aguilar, *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, Decreto 11, 29 de octubre de 1914; Archivo General de la Nación (AGN), Fondo del Departamento del Trabajo (DT), 88/21.

dejó en manos de los obreros su cumplimiento, de manera que la reducción de la jornada laboral, establecida por el decreto de octubre de 1914, no se llevó a cabo en Orizaba hasta 1915, después de muchas protestas obreras.

Cuando Carranza estableció su gobierno en Veracruz, el Departamento del Trabajo se trasladó junto con él. Un mes después Carranza emitió un famoso decreto en el que prometía que, en cuanto se convirtiera en presidente, su gobierno expediría e implantaría "las leyes, disposiciones y medidas necesarias" para mejorar las condiciones de las clases obreras.[29] La falta de recursos y de infraestructura limitaba al Departamento del Trabajo por lo que decidió concentrar sus energías en el objetivo estratégico más importante: el valle de Orizaba y en enero de 1915 instaló oficinas en esa ciudad y nombró dos inspectores.[30] Entre el 11 y el 17 de enero, López Jiménez, director del Departamento del Trabajo organizó asambleas obreras en San Lorenzo, Cerritos, Santa Gertrudis, Cocolapan, Santa Rosa y Río Blanco, para organizar en estas fábricas sociedades de resistencia. Bajo sus auspicios, los obreros eligieron los consejos de sus agrupaciones y se les nombró oficialmente en solemnes ceremonias, en las que participaron las autoridades del Ejército Constitucionalista, los inspectores del Departamento del Trabajo y los presidentes municipales.[31] La elección resoluta y expedita de estos consejos de agrupaciones indica que lo que se llevó a cabo no fue la creación de nuevas organizaciones, sino la formalización de unas ya existentes. Las actas de las reuniones de las organizaciones sugieren que las elecciones para nombrar a los miembros de sus consejos directivos se llevaron a cabo democráticamente.[32] Algunas semanas más tarde, la sociedad de resistencia de San Lorenzo conminó a otras para conformar una asociación regional. El 27 de febrero se constituyó formalmente y se eligió a su consejo, llamado Consejo Central.[33] Las compañías textiles no aceptaron de buen grado las sociedades de resistencia. Incluso con el visto bueno del gobierno, estas organizaciones enfrentaban grandes dificultades para que las direcciones de las fábricas las reconocieran como representantes de los obreros.[34] La falta de reconocimiento de las asociaciones obreras por parte de las compañías, aunada a la urgente necesidad de obtener un aumento salarial, dada la inflación creciente, convenció al Consejo Central de que era necesario ir a Veracruz para negociar con Carranza un aumento salarial general. En Veracruz, el Conse-

[29] "Adiciones al Plan de Guadalupe. Codificación de los Decretos del C. Venustiano Carranza", p. 136, en Clark, *Organized Labor in Mexico*, *cit.*, p. 27.

[30] García Díaz, Bernardo, *Textiles del valle de Orizaba: 1880-1925*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Centro de Investigaciones Históricas, 1990, p. 82; AGN, DT, carta de Marcos López Jiménez a Adolfo de la Huerta, 15 de noviembre de 1915, 95/10 y "Gastos de supresión de la agencia local del Departamento de Trabajo en Orizaba", 95/3.

[31] García Díaz, *Textiles del valle de Orizaba*, *cit.*, pp. 86-87; AGN, DT, 104/7, carta del Jefe del Departamento de Trabajo para Manuel Sánchez Martínez, febrero de 1915; y AGN, DT, 104/20, "Acta de la sesión celebrada en Río Blanco", febrero de 1915.

[32] AGEV, Fondo Departamento del Trabajo, Secretaría de Gobierno, Sección Fomento, 8-N, "Acta de la sesión celebrada en Nogales", enviado al general Cándido Aguilar, gobernador del estado de Veracruz, de Enrique H. Hinojosa e Hilario Huerta Moreno, presidente y secretario de la Asociación para la resistencia de la fábrica de San Lorenzo, 26 de enero de 1915.

[33] García Díaz, *Textiles del valle de Orizaba*, *cit.*, pp. 94-95.

[34] Marcos López Jiménez al director de Cerritos, 4 de febrero de 1915.

jo Central buscó entrevistarse con Zubarán Capmany, secretario de Gobernación, puesto que trabajaba en un proyecto de ley laboral.

Mientras esto sucedía, el 17 de febrero de 1915, Carranza firmó de mala gana el pacto que Obregón había hecho con la Casa del Obrero Mundial, en el que se estipularon las retribuciones prácticas que los obreros habrían de esperar por su participación en la guerra.[35] El documento establecía que el gobierno constitucionalista se comprometía al cumplimiento del decreto del 12 de diciembre de 1914. Más aún, los constitucionalistas aceptaban apoyar las "justas demandas de los obreros en cualquier conflicto que surgiera entre ellos y los patrones como consecuencia del contrato laboral" y a ofrecer toda la ayuda posible en la conformación de nuevos sindicatos; por su parte, los obreros debían salvaguardar el territorio que el Ejército Constitucionalista había conquistado y fungir como reservas.[36] En marzo, muchos obreros de la COM y sus familias, unas ocho mil personas, se trasladaron a Orizaba para unirse a la fuerzas carrancistas.[37] La COM buscaba aumentar sus filas con los obreros de Orizaba y comenzó a organizar sindicatos en la región. Esto generó gran ansiedad entre los líderes de las agrupaciones de resistencia fabriles que temían que todos sus miembros se unieran a la COM y que llegaran a desaparecer sus organizaciones. Los miembros del Consejo Central escribieron a Carranza que la COM era partidaria de ideas socialistas, a las que ellos se oponían.[38] Consideraban que la COM intentaba persuadir a los obreros de que el Departamento del Trabajo era inútil y de que no obtendrían mediante la legislación lo que demandaban, sino que habría que recurrir a las armas.[39]

Carranza, quien siempre había tenido serias dudas a propósito de la conveniencia de reclutar en el ejército revolucionario a los trabajadores industriales, vio la oportunidad de apoyar a los líderes más moderados de las sociedades de resistencia y la tomó.[40] El 21 de marzo, Carranza decretó un aumento salarial del 35% a los obreros asalariados y del 40% para quienes trabajaban a destajo en la industria textil.[41] Este decreto fue un importante apoyo que facilitó a las sociedades de resistencia el convencer a sus miembros sobre la conveniencia de seguir tomando partido en

---

35 Clark, *Organized Labor in Mexico*, *cit.*, p. 29; "Pacto celebrado entre la revolución constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial", en Salazar, Rosendo, *op. cit.*, pp. 138-141.

36 Clark, *Organized Labor in Mexico*, *cit.*, pp. 29-30. La Casa del Obrero Mundial sindicalizó a muchos obreros a lo largo del territorio dominado por Carranza. Hacia finales de 1915 contaba ya con 36 ramas por toda la geografía nacional y representaba alrededor de 800 000 obreros. Meyer, Jean, "Los obreros en la Revolución Mexicana. Los Batallones Rojos", *Historia Mexicana* 21, núm. 1, julio-septiembre, 1971, pp. 10 y 19.

37 Meyer, "Los obreros en la Revolución Mexicana…", *cit.*, p. 1.

38 AGN, DT, 98/22, carta de Enrique H. Hinojosa a Macario Reyes, 12 de marzo de 1915.

39 García Díaz, *Textiles del valle de Orizaba*, *cit.*, pp. 95-98; AGN, DT, 98/22, carta de Enrique H. Hinojosa a Macario Reyes, Veracruz, Veracruz, 12 de marzo de 1915; AGN, DT, 7/16, carta de Enrique H. Hinojosa y otros al Director del Departamento del Trabajo, Veracruz, Veracruz, 15 de marzo de 1915.

40 Ulloa, Berta, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1979, p. 30.

41 "Decreto de aumento de jornales a los obreros de la industria textil", Venustiano Carranza, 22 de marzo de 1915, Veracruz; CD, CC, Marcos López Jiménez a CIDOSA, 2 de abril de 1915; CV, CC, MX-SR, 7 de abril de 1915.

favor del Departamento del Trabajo y mantener a la COM lejos de las fábricas. A pesar de la oposición de las sociedades de resistencia, muchos obreros se unieron a la COM.[42] Sin embargo, la mayor parte de los obreros del valle de Orizaba se mantuvieron trabajando en las fábricas, acatando lo que Carranza les había indicado: "trabajar es una forma de ayudar a la Revolución".[43]

Durante la segunda mitad de 1915 y por sugerencia de la Comisión Industrial, las sociedades de resistencia fabriles se transformaron en sindicatos.[44] Este cambio provino probablemente del intento de Góngora para que las regulaciones laborales mexicanas fueran acordes a los estándares europeos y estadounidenses, de los cuales estaba al tanto.[45] Más aún, esto le daría a los sindicatos una posición más fuerte para oponerse a la COM, cuyas asociaciones habían sido sindicatos desde un principio.

De esta forma se constituyeron el Sindicato de Obreros Libres de Río Blanco, el Sindicato de Obreros Libres de Hilados y Tejidos de la Fábrica de Cocolapan, el Sindicato de Obreros Progresistas de San Lorenzo y el Sindicato de Obreros y Artesanos Progresistas de Santa Rosa.[46] Estos sindicatos se reunieron más tarde, ese mismo mes, para constituir la Cámara del Trabajo de Orizaba, que reemplazó al Consejo Central de Sociedades de Resistencia y que respondía al reto que imponía la Federación de Obreros de Orizaba, recientemente iniciada por la COM, que agrupaba sastres, canteros y obreros de las industrias cervecera, cigarrera y de los tranvías.[47]

En octubre, el gobernador interino, Millán, expidió un decreto por el que los sindicatos obreros adquirieron un estatuto civil y las federaciones o cámaras de trabajo quedaron legalmente reconocidas. Como consecuencia de este decreto, la función de los inspectores de la Ley del Trabajo adquirió por primera vez un estatuto legal.[48] En diciembre de 1915 decretó la Ley de Asociaciones Profesionales, que especificaba los requisitos que debían satisfacer los sindicatos para su reconocimiento. La ley establecía que los sindicatos obreros debían registrarse ante las Juntas de Administración Civil y presentarles sus objetivos y reglamentos. Los sindicatos debían explicar los medios por los que obtenían recursos, el uso que se les daría, las condiciones de admisión y separación de sus miembros y la manera como se elegirían

---

42 En abril, CIDOSA solicitó la inmediata evacuación de las casas que ocupaban las familias de obreros que se habían afiliado a la Casa del Obrero Mundial; CD, CR, carta de Felipe Sánchez Martínez, secretario general del Comité Revolucionario de la Casa del Obrero Mundial al director de Río Blanco, 7 de abril de 1915.

43 Esto fue lo que Carranza les dijo, según testimonio de Rosendo Salazar, miembro de una comisión de la COM. Salazar, Rosendo, *op. cit.*, p. 137.

44 Esto no fue un simple cambio de nombre, como sugiere Jeffrey Bortz, sino también un cambio en la complejidad, el rol desempeñado y el estatuto legal de las organizaciones obreras. *Cfr.* Bortz, *Revolution within Revolution*, pp. 150-168.

45 García Díaz, *Textiles del valle de Orizaba*, *cit.*, pp. 109-110.

46 Archivo de la CIDOSA (CD), CC, carta del Sindicato de Obreros Libres de Río Blanco a CIDOSA, 14 de marzo de 1916, CD, CC, carta del Sindicato de Obreros Libres de Hilados y Tejidos de la Fábrica de Cocolapan, al director de Cocolapan, 11 de abril de 1916. CD, CC, carta del Sindicato de Obreros Progresistas de San Lorenzo al director de San Lorenzo, 14 de marzo de 1916.

47 García Díaz, *Textiles del valle de Orizaba*, *cit.*, pp. 113-115.

48 *Gaceta Oficial*, t. 2, 31 de octubre de 1915, p. 144.

sus comités ejecutivos. Debían presentar a las juntas un reporte semestral de sus operaciones financieras.[49] Cuando Aguilar regresó a la gubernatura de Veracruz un mes más tarde, volvió a expedir esta ley con, prácticamente, el mismo fraseo.[50] La legalización de los sindicatos significó que por primera vez podían negociar directamente con la dirección de las fábricas y hacer peticiones y presentar exigencias en nombre propio.

El 13 de enero de 1916, los sindicatos textiles de Orizaba dieron un paso decisivo para obtener el control sobre las contrataciones y los despidos, a través de un acuerdo mediante el cual otorgaban preferencia a los obreros sindicalizados para cubrir vacantes y poder administrativo para despedir a los obreros que se rehusaran a afiliarse al sindicato. Establecía también que ningún obrero podía ser despedido sin una causa justificada. En caso de conflicto, la Junta de Arbitraje —conformada por el secretario general del sindicato, por el director de la fábrica y por el inspector del Trabajo— debería tomar la decisión final. En la práctica, de acuerdo con el consejo de CIVSA, esto significaba que, para poder despedir a cualquier obrero, la compañía debería pagarle el sueldo equivalente a tres meses.[51] Por la fuerza de este acuerdo, la mayoría de los obreros del turno de día de las fábricas de Orizaba pasaron a ser miembros sindicalizados bajo un contrato colectivo.

El único cambio en la organización obrera que ocurrió a raíz de la puesta en vigor de la Constitución de 1917 fue el reemplazo de la Cámara del Trabajo de Orizaba por la Federación Sindicalista del Cantón de Orizaba, el 21 de junio de 1917, para ajustar su organización a la Constitución. Se estableció un procedimiento para nombrar representantes de obreros en las juntas de conciliación que establecía la Constitución y se formalizaron los procedimientos por los que la Federación apoyaría cualquier huelga que un sindicato fabril organizara.[52]

Irónicamente la Constitución de 1917 trajo algunas consecuencias negativas a los sindicatos del valle de Orizaba pues los empresarios argumentaron que con ella terminaba la validez legal del acuerdo de enero de 1916.[53] Esta posibilidad fue vislumbrada por el constituyente Carlos Grácidas cuando se discutía el artículo 123, al proponer un párrafo adicional para proteger los contratos laborales anteriores a la Constitución que estipularan beneficios más amplios que los que ésta acordaba, puesto que los patrones veracruzanos estaban cancelando acuerdos laborales

---

[49] Ley de Asociaciones Profesionales de Agustín Millán, decreto núm. 5, en *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 14 de diciembre de 1915.

[50] Ley de Asociaciones Profesionales de Cándido Aguilar, decreto núm. 15, en *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 8 de febrero de 1916.

[51] CV, CC, director de Santa Rosa a la Junta Directiva en la ciudad México, 18 de enero de 1916; CV, CC, Junta Directiva, MX a CCP, París, 10 de junio de 1916.

[52] Pacto de solidaridad entre las agrupaciones que forman la Federación de Sindicatos Obreros del Cantón de Orizaba, Veracruz, Orizaba, junio 21, 1917, ASSR 610/02, incluido en Delgado Rannauro, "El sindicato de Santa Rosa y el movimiento obrero de Orizaba, Veracruz", tesis de licenciatura, Universidad Veracruzana, 1977, apéndice 1, pp. 217-219.

[53] "Los obreros libres de Orizaba se niegan a secundar a los sindicalizados. No accedieron a declararse en huelga", *El Universal*, t. 1, 24 de octubre de 1919, p. 11; "Los obreros libres no secundan la huelga porque juzgan que es injusta y perjudicial", *El Universal*, 27 de octubre de 1919, pp. 1 y 5.

incluso antes de que se le pusiera punto final a la Constitución. Su propuesta fue rechazada.[54]

A raíz de estos largos años de organización y lucha en el valle de Orizaba buena parte de las disposiciones que establece el artículo 123 ya eran una realidad o estaban bastante avanzadas. Muchas de ellas, como las obligaciones de establecer viviendas o escuelas, existían incluso desde el Porfiriato, pero fueron mejoradas y ampliadas durante la lucha revolucionaria y aún más en la década de los veinte, yendo más allá de lo que proponía la Constitución; otras, como las cooperativas de consumo se establecieron durante estas décadas. Las tiendas de raya y las multas fueron abolidas a raíz del terrible episodio de la Huelga de Río Blanco.[55]

La reducción de la jornada laboral, que establece el artículo 12 en sus incisos I a IV, es interesante de analizar con más detalle, pues muestra cómo ésta ocurrió de forma paulatina gracias a una lucha constante por parte de los trabajadores y a las concesiones que los gobiernos revolucionarios estuvieron dispuestos a otorgarles con tal de mantener su fidelidad. Durante el Porfiriato los trabajadores textiles del valle de Orizaba tenían una jornada laboral de 12 horas y media de lunes a viernes y de nueve horas y media los sábados, siendo el domingo día de descanso. Por la noche la jornada era de diez horas. Sin embargo, en otras fábricas textiles la jornada era de hasta catorce horas. La jornada laboral en el valle de Orizaba comenzó a reducirse desde 1907 a través de huelgas que en aquel momento fueron apoyadas por el Gran Círculo de Obreros Libres. El 17 de junio de 1907, después de una huelga que duró casi un mes, los trabajadores de Río Blanco lograron reducir una hora su jornada laboral.[56] Por su parte, el consejo de Santa Rosa decidió hacer una reducción similar pero el nuevo horario se adoptó definitivamente en agosto de 1910, como consecuencia de una huelga.[57]

En enero de 1912, ya durante el régimen de Madero, como parte de las negociaciones con el Departamento del Trabajo para terminar la huelga general, se redujo la jornada laboral a diez horas y se acompañó de un aumento en el pago de las piezas producidas que era necesario para mantener su nivel de ingreso, ya que, debido a que a la mayor parte del trabajo se pagaba a destajo, cada reducción en las horas laborales debía acompañarse con un aumento en el precio que se pagaba por pieza producida. En junio se recortó el turno de noche a nueve horas en la Compañía Industrial de Orizaba y en septiembre sucedió lo mismo en la Compañía Industrial Veracruzana.[58]

---

54 Trueba Urbina, Alberto, *El Artículo 123*, pp. 363-364.

55 Gómez-Galvarriato, *Industry and Revolution*, *cit.*, pp. 200-232.

56 "Carta abierta de los obreros del cantón de Orizaba al jefe político", *El Paladín*, 12 de mayo de 1907, p. 2; "Orizaba al vuelo y sus alrededores", *El Paladín*, 19 de mayo de 1907, p. 2; "Las huelgas. ¿Quiénes son los verdaderos culpables?", *El Paladín*, 23 de mayo de 1907, p. 2; "Orizaba al vuelo y sus alrededores", *El Paladín*, 30 de mayo de 1907, p. 2; "Orizaba al vuelo y sus alrededores", *El Paladín*, 6 de junio de 1907, p. 2.

57 CV, CC, MX-SR, 17 y 18 de junio de 1907; CV, AC, 2 de agosto de 1910.

58 CV, AC, 22 de enero de 1912 y 20 de agosto de 1912; CD, CC, Río Blanco a Cerritos y Cocolapan, 22 de enero de 1912; CV, CC, MX-SR, 18 de junio y 4 de julio de 1912.

El 19 de octubre de 1914, Cándido Aguilar, gobernador y comandante militar del estado de Veracruz, emitió un decreto para reducir el turno laboral a nueve horas, ya fuera diurno o nocturno. El trabajo de noche debía pagarse a una tasa del doble que el trabajo de día. El decreto establecía que se castigaría a los infractores con una multa de 50 a 500 pesos o un encarcelamiento de ocho a treinta días.[59] Dos semanas antes se había decretado ya que los domingos fueran asuetos obligatorios.[60] Estos decretos no se pusieron en práctica inmediatamente sino hasta agosto de 1915, después de que los obreros enviaran peticiones a los directores exigiendo que se aplicara el decreto de Aguilar y que aumentaran los salarios como compensación por la reducción de los horarios de trabajo. Fue también necesaria la intervención del gobierno del estado para que estos decretos fueran aplicados, cuyos inspectores aplicaron multas a las empresas por su falta de cumplimiento.[61]

En febrero de 1917, la Constitución estableció la jornada laboral de ocho horas para el turno de día y siete para el nocturno (que se haría obligatoria a partir de mayo de ese mismo año). Para asegurar su adopción, el gobernador del estado convocó una reunión entre los obreros y los industriales el 14 de abril, pero no se llegó a un acuerdo. Al día siguiente de que la nueva Constitución entrara en vigor, el 2 de mayo de 1917, miles de obreros de Orizaba, de la Ciudad de México y de Michoacán se fueron a huelga para demandar la jornada laboral de ocho horas y un aumento salarial que compensara tanto la reducción de las horas trabajadas, puesto que a la mayoría de los obreros se les pagaba a destajo, como el aumento en los precios de los meses anteriores.[62] Durante las semanas siguientes, los obreros textiles de Querétaro, Puebla, Tlaxcala y Jalisco se fueron a huelga por razones similares.[63] Para lograrlo se realizaron convenciones locales en la Ciudad de México, en Veracruz y en otros estados. Los obreros de Orizaba obtuvieron un aumento salarial sustancialmente más alto que cualquiera de los que se concedieron en las otras regiones. Se implantó la jornada laboral de ocho horas y regulaciones que exigían a las compañías que asumieran los gastos en caso de accidentes, enfermedades y pensiones, tal como lo contemplaba el artículo 123 de la nueva constitución. Las compañías aceptaron tales condiciones puesto que temían que Carranza pudiera

[59] "Decreto núm. 11. Cándido Aguilar, Gobernador y Comandante Militar del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, a sus habitantes, sabed…", art. 2, AGN, DT, 88/21/2-3.

[60] "Decreto núm. 7. Ley sobre Descanso Dominical en el Estado de Veracruz", *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 4 de octubre de 1914.

[61] CV, AC, 30 de marzo de 1915; CD, CC, CIDOSA, RB al Departamento de Trabajo, Veracruz, 10 de agosto de 1915; CV, AC, 17 y 24 de agosto de 1915; CD, CC, RB al Gobernador del Estado de Veracruz, 11 de septiembre de 1915, CV, AC, 7 de septiembre de 1915.

[62] "35 000 obreros se han declarado en huelga en varios centros fabriles de la República", *El Demócrata*, 8 de mayo de 1917, p. 1; "Ni industriales, ni obreros de Veracruz han cedido", *El Demócrata*, 11 de mayo de 1917, p. 1; "Los industriales tendrán, hoy, una junta con los obreros, ante el C. Gobernador", *El Demócrata*, 11 de mayo de 1917, p. 3.

[63] Matute, Álvaro, *Historia de la Revolución Mexicana: 1917-1924. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 236-237.

confiscar cualquier fábrica que no hubiera tomado parte en las convenciones locales o que no hubiera aceptado sus resoluciones.[64]

Los sindicatos fueron los actores principales detrás de las reducciones de la jornada laboral antes de 1912, que se obtuvieron tan sólo gracias a importantes huelgas. Después de 1914 comenzó a desempeñar un papel la legislación gubernamental. Sin embargo, las leyes no eran sino letra muerta si los sindicatos no presionaban en favor de su adopción. En fecha tan tardía como 1925 aún había huelgas en Puebla, Sinaloa y Guerrero para establecer una jornada laboral de ocho horas.[65] A diferencia de la suposición común de que la jornada laboral de ocho horas se obtuvo de un solo golpe, como resultado de la Constitución de 1917, el estudio de los cambios en la jornada laboral en Orizaba muestra que se trató de una larga batalla.

Otras disposiciones que señalaba el artículo 123, como el reparto de utilidades, que representaban una novedad, fueron mucho más difíciles de poner en la práctica incluso en esa región en la que contaba con un movimiento obrero poderoso y gobernadores dispuestos a favorecerlos. El artículo 127 de la Constitución otorgó jurisdicción a los estados sobre la legislación laboral. Hasta 1931, cuando se adoptó la Ley Federal del Trabajo, las leyes laborales estatales regulaban las relaciones entre el capital y el trabajo. La ley laboral de Veracruz, publicada el 14 de enero de 1918, fue la primera en aparecer y sirvió como modelo a muchas otras posteriores. Codificó muchos derechos reconocidos de manera general en el artículo 123, pero fue también más allá de sus preceptos.

Un problema mayor del artículo 123 era que no articulaba explícitamente los conceptos de organización laboral o contrato colectivo y que no definía el carácter institucional de las juntas de conciliación y arbitraje (incisos XX y XXI).[66] El código veracruzano intentó llenar esas lagunas: definió los contratos laborales, individuales y colectivos, y estableció los requerimientos para la integración legal de los sindicatos. Siguiendo el modelo de las regulaciones laborales de Yucatán de 1915, el estado de Veracruz estableció juntas municipales de conciliación y una Junta Central de Conciliación y Arbitraje.[67] Las juntas centrales tenían la responsabilidad de ejercer la jurisdicción sobre las juntas municipales y sobre las comisiones especiales en lo relativo al salario mínimo, para escuchar y resolver conflictos entre los empleados y los patrones en asuntos relacionados con el contrato laboral, para la aprobación de reglamentos fabriles y para registrar o cancelar el registro de organizaciones laborales. La ley incluyó muchos artículos controversiales. Uno de ellos exigía el pago de un 50% adicional al salario por el turno nocturno de siete horas.[68] Otro artículo obligaba a los patrones a proveer servicios médicos y salarios a sus obreros, no sólo a causa de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, sino también por

---

[64] CV, CC, CIVSA-CCP, 15 de mayo de 1917; CV, CC, telegrama SR-MX, 3 de mayo de 1917; CV, CC, SR-MX, 15 de mayo de 1917; CV, CC, CIVSA-CCP, 30 de abril de 1917.

[65] [De la Peña, Moisés T.], *La industria textil en México. El problema obrero y los problemas económicos*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1934, p. 34.

[66] Suarez-Potts, *The Making of Labor Law*, *cit.*, pp. 134-146.

[67] De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Librería Porrúa Hermanos, 1938.

[68] *Excélsior*, 11 de noviembre de 1918, p. 3.

enfermedades no relacionadas con el empleo, durante la cual recibirían los obreros la mitad del sueldo, servicio médico gratuito y medicamentos por parte de las compañías. Finalmente, un artículo estipulaba que el reparto de utilidades que la Constitución exigía debía pagarse como un salario mensual extra que cada obrero recibiría al final de cada año de servicio.[69] Sin embargo, fue extremadamente difícil poner en práctica estos artículos. El primero no se cumplió porque las compañías prefirieron cancelar el segundo turno para no pagar de más. El segundo era tan ambiguo que a las compañías les resultaba sencillo evitar su cumplimiento. El tercero era completamente inútil: las compañías ganaron el pleito judicial que lo declaró anticonstitucional.[70]

Fue tarea difícil implantar el artículo 123 y la Ley del Trabajo veracruzana porque no era compatible del todo con la estructura legal que establecía el resto de la Constitución. La decisión de los constitucionalistas de situar los derechos laborales en un nuevo capítulo, separado del artículo quinto, abrió una contradicción entre los derechos individuales y los derechos sociales. Si los derechos laborales hubieran quedado sitos en el artículo de los derechos individuales, se habrían vuelto expansivos y se habrían ejecutado por sí mismos. Pero el haberlos localizado entre las regulaciones sociales y económicas les concedió un estatus legal menor. Más aún, las disposiciones del artículo 123 acerca de las juntas de conciliación y de las comisiones del salario mínimo eran demasiado vagas como para proveer una guía práctica para su establecimiento o para prevenir que fueran impugnadas en la Corte. Esto abrió un espacio de contención para que interviniera el poder judicial.[71]

A partir de 1918, las querellas entre los obreros y los patrones fueron canalizadas hacia las juntas municipales de conciliación. Allí gozaban de mayor apoyo los obreros porque, en aquellos años, los presidentes municipales de los pueblos fabriles orizabeños pertenecían a la clase obrera. Sin embargo, cuando no se llegaba a un acuerdo a nivel local, lo cual sucedía normalmente, las disputas pasaban a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje (JCCA) en Córdoba —por aquel entonces la capital del estado—, donde las autoridades gubernamentales no favorecían a los obreros, tal como argumentaban las compañías. Entre 1918 y 1920, la JCCA resolvió once querellas entre los sindicatos y las compañías textiles del valle de Orizaba. Seis se fallaron en favor de las compañías, tres en favor de los sindicatos y dos resultaron en soluciones intermedias.[72] Con todo, en dos de los tres casos que perdieron las compañías, así como en la solución intermedia, las compañías presentaron recursos

[69] Clark, *Organized Labor in Mexico*, *cit.*, pp. 53-54.

[70] CV, CC, CIVSA-CCP, 19 de noviembre de 1918.

[71] Suarez-Potts, William J., "The Making of Labor Law", tesis doctoral, Universidad de Harvard, 2005, pp. 166, 188, 190.

[72] AGEV, Secretaría de Gobierno (SGG), Junta Central de Conciliación y Arbitraje (JCCA), 1980, caja 1, exp. 3, CIDOSA-Obreros; 1918, caja 1, exp. 5, CIDOSA, CIVSA y Compañía de Luz y Fuerza-JCCA; 1918, caja 3, exp. 32 bis, Sindicato de Obreros Libres de Río Blanco-CIDOSA; 1918, caja 5, exp. 56, Sindicato de Obreros-CIVSA; 1918, caja 5, exp. sin número, queja de la Federación Sindicalista del Cantón de Orizaba; 1918, caja 5, exp. sin número, Federación Sindicalista de Orizaba-Industriales; 1919, caja 7, exp. 3, Crescencio Ramírez-CIDOSA; 1919, caja 7, exp. 8, CIVSA-JCCA; 1919, caja 8, exp. 20, Cámara del Trabajo de Orizaba-CIDOSA; 1920, caja 12, exp. 39, Miguel Cid

de amparo. Las compañías ganaron todos los amparos, dos de los cuales pasaron al ámbito de la Suprema Corte de Justicia. El único pleito que ganaron los obreros fue aquel según el cual la Federación Sindicalista del Cantón de Orizaba aseguraba que las compañías habían desobedecido un fallo de la JCCA que los obligaba a proveer auxilio médico a los obreros. Sin embargo, la compañía nunca acató la orden. Al parecer, la falta de cumplimiento parece haber sido otro recurso por parte de las compañías en contra de las regulaciones laborales.[73]

Estos conflictos generaron una larga cadena de huelgas desde octubre de 1918 y a lo largo del año siguiente, además de muchas manifestaciones en contra de los dictámenes de la Suprema Corte, que los obreros consideraban anticonstitucionales.[74] La razón principal detrás de dichos fallos de la Suprema Corte era que, hasta 1924, no reconocía completamente la legitimidad de las juntas de conciliación y arbitraje y que consideraba que no podían imponer órdenes preceptivas.[75]

En 1921 el gobernador Adalberto Tejada aprobó una ley para hacer que las compañías cumplieran con el reparto de utilidades previsto en la Constitución (inciso VI) y en la Ley del Trabajo de Veracruz, que hasta entonces habían ignorado. En lugar de pedir que las compañías pagaran el salario de un mes adicional a cada obrero, Tejeda fijó que el reparto de utilidades de los trabajadores no fuera menor al 10% del ingreso neto de las compañías. Las compañías y los periódicos la apodaron la "Ley del Hambre", pues aseguraban que causaría hambre al provocar la ruina de los negocios veracruzanos. Una vez más, las compañías ganaron la batalla legal, que llegó a la Suprema Corte, argumentando que la ley era retroactiva y que las ponía en desventaja frente a sus contrapartes en los demás estados.[76]

Fue también muy difícil obligar a las compañías acatar las responsabilidades que tenían en relación con los accidentes o las enfermedades profesionales que sufrieran los trabajadores que establecía la Constitución (inciso XIV), debido a que su redacción en la Ley del Trabajo de Veracruz era muy ambigua. La ley no definía enfermedades relacionadas con el trabajo y, por lo tanto, causaba debates y largos retrasos antes de que se efectuara cualquier pago. Más aún, puesto que los médicos de las compañías eran quienes definían el tipo de enfermedades de los obre-

---

al administrador Mario Giraud; AGEV, SGG, Fomento, Asuntos Laborales, Sindicatos, Santa Rosa; 1918, caja 97, exp. 50, Separación de los señores Horacio Cruz y Andrés Anglarill.

73 AGEV, SGG, JCCA, 1918, sin número, Federación Sindicalista de Orizaba-Industriales.

74 "Se negó el amparo a dos de las principales compañías petroleras", *Excélsior*, 14 de noviembre de 1918, pp. 1-3; "Esta semana será la audiencia para varios amparos petroleros", *Excélsior*, 18 de noviembre de 1918, pp. 1, 5; "Algunos petroleros se desistirán de los amparos presentados", *Excélsior*, 25 de noviembre de 1918, pp. 1-2; Matute, *Historia de la Revolución Mexicana*…, *cit*., p. 243.

75 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles: 1924-1928*, Cabrera Acevedo, Lucio (ed.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997; Suarez-Potts, "The Making of Labor Law", *cit*., pp. 191-239.

76 CV, CC, CIVSA-CCP, 20 de julio de 1921; 8 de agosto de 1921; 23 de agosto de 1921; 3 de septiembre de 1921; 23 de septiembre de 1921; 5 de febrero de 1922. El 3 de septiembre, CIVSA ganó el amparo contra las regulaciones de la corte estatal de 1921, pero, entonces, el caso pasó a la Suprema Corte de Justicia, que no atendió el caso hasta febrero de 1922. Al final, CIVSA y otras compañías ganaron los amparos. García Díaz, *Textiles del Valle de Orizaba*…, *cit*., p. 207; y CV, AC, 17 de abril de 1923.

ros, a menudo aseguraban que no eran de naturaleza laboral para evitarles los pagos por compensación a las compañías.

Para lograr su acatamiento los trabajadores organizaron en junio de 1923 una huelga general que se le llamó la "huelga de los diez mil", por las decenas de miles de obreros que se fueron a huelga por todo el valle de Orizaba.[77] La huelga pudo haberse extendido incluso más, puesto que los obreros de Puebla querían unirse en solidaridad, pero los líderes nacionales de la CROM limitaron su extensión geográfica.[78] Los obreros demandaban que los trabajadores enfermos recibieran la mitad del sueldo, medicamentos y atención médica sin importar el tipo de enfermedad, excepto por las enfermedades venéreas y las causadas por el alcoholismo. Solicitaron que se clasificara como enfermedad laboral la tuberculosis, tan común en el valle de Orizaba en aquella época.

El director de CIVSA consideró esta la huelga más peligrosa de todas las que se sucedieron en aquella región. Los obreros detuvieron tranvías y obligaban a los pasajeros a descender, volteaban los vagones, cerraron el abastecimiento de agua a muchas fábricas y exigieron a los panaderos a que cerraran. El 30 de junio, todos los comercios del estado de Veracruz cerraron por acuerdo de la Asociación Patronal, en señal de apoyo a los industriales de Orizaba y en contra de cualquier reforma a la Ley del Trabajo.[79] La huelga terminó el 2 de junio, cuando el gobernador Tejeda prometió una ley sobre la salud de los obreros. Pronto decretó la Ley de Enfermedades Profesionales y No Profesionales, con gran molestia de los empresarios.[80] La ley imponía serias multas para las compañías que no la cumplieran y establecía que un doctor nombrado por el gobierno decidiría el tipo de enfermedad.[81]

Al no acatar las disposiciones las compañías fueron multadas y de nueva cuenta se fueron al pleito judicial, pero en esta ocasión no ganaron los amparos en la primera instancia legal.[82] Según el director de CIVSA, esto sucedió por la presión política sobre el juez de Veracruz. Las compañías se ampararon, llevando sus demandas legales hasta la Suprema Corte.[83] El 26 de marzo de 1926, la Suprema Corte otorgó el amparo en favor de CIDOSA, y presumiblemente sucedió lo mismo con el amparo de CIVSA.[84]

---

77 CV, AC, 19 de junio de 1923, 26 de junio de 1923; CV, CC, CIVSA-CCP, 18 de junio de 1923.

78 Rajchenberg, Enrique, "Orizaba, junio de 1923. La huelga olvidada", en Romero Sotelo, María Eugenia *et al.* (eds.), *México entre dos revoluciones*, México, UNAM, Facultad de Economía, 1993, pp. 109, 118.

79 "A las 10 a.m. cerró sus puertas el comercio de Veracruz", *Excélsior*, 1o. de julio de 1923, p. 1.

80 *Ibidem*, p. 207; 3 de julio de 1923; CV, CC, CIVSA-CPP, 6 de julio de 1923; García Díaz, *Textiles del valle de Orizaba…*, *cit.*, p. 207.

81 "La ley que fue aprobada", *Excélsior*, 1o. de julio de 1923, p. 1.

82 CV, CC, CIVSA-CPP, 19 de julio de 1923.

83 CV, AC, 30 de julio de 1923; CV, CC, CIVSA-CPP, 19 de julio de 1923 y 2 de agosto de 1923; Cámara de Industriales de Orizaba, *La legislación veracruzana sobre responsabilidad patronal en las enfermedades de los trabajadores*, Orizaba, 1925, p. 35.

84 Archivo Central de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a. sección, auxiliar, pp. 1923-3848, "Pral. toca al amparo a revisión promovido por Cía. Industrial de Orizaba, S.A. contra actos de Gobierno del Estado y otros ante el Juez de Distrito de Veracruz, fallado".

La Cámara de Industriales de Orizaba aseguraba que la ley veracruzana de enfermedades y de accidentes de obreros la ponía en una grave desventaja frente a sus competidores. Al haber intentado y fracasado en la contratación de seguros privados para los empleados, la Cámara de Industriales decidió que la única salida era que el gobierno estableciera un sistema de seguros generales y obligatorios para los obreros, que se pagarían mediante los impuestos.[85] Habrían de pasar casi veinte años para que su propuesta se convirtiera en una realidad mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

II. Conclusiones

El artículo 123 de la Constitución de 1917 ha sido considerado como el punto de inflexión principal en las relaciones laborales y en las condiciones de trabajo para los obreros industriales. Sin embargo, en el caso de los obreros industriales de Veracruz, y quizá en menor medida en otros estados como Puebla, Tlaxcala, el Estado de México y la Ciudad de México, este código sólo sirvió para encarnar conquistas que ya se habían hecho a lo largo de la década anterior. En aquellas regiones donde el movimiento obrero era fuerte, básicamente ofreció un apoyo legal a una situación que ya existía. En aquellas regiones donde el movimiento obrero no era tan fuerte como para hacer cumplir el artículo 123, siguió siendo un ideal bastante alejado del ejercicio diario.

La explicación prevaleciente sobre el origen del artículo 123 y en general de la legislación laboral que surgió de la Revolución como producto de políticas "desde arriba" es en parte resultado de la concepción de la Revolución mexicana como un fenómeno principalmente agrario. Sin embargo, los trabajadores industriales organizados fueron más importantes en la configuración de la Revolución mexicana de lo que se ha asumido en términos generales. A pesar de su número relativamente pequeño, si se le compara con los campesinos y otros trabajadores agrarios, y a pesar de su escasa participación en las batallas de la Revolución, fueron capaces de representar una amenaza y una influencia suficientemente fuerte como para hacerse escuchar por los gobiernos que surgían. Más aún, contaban con objetivos bien definidos en términos de sus condiciones laborales, en cuanto a la forma como el trabajo y el capital deben relacionarse en la producción y sobre las mejoras básicas que deseaban para sus vidas, por ejemplo, en materia de educación. Esto ayudó a configurar lo que se convertiría en los ideales y en las metas de la Revolución.[86]

Los cambios legales ocurridos como resultado de la Revolución, en particular el artículo 123 constitucional, no llegaron de la nada ni surgieron espontáneamente de la mente de ciudadanos bien intencionados. En cambio, fueron el resultado de

[85] Cámara de Industriales de Orizaba, *La legislación veracruzana*, *cit.*, pp. 53, 57-60.

[86] Gómez-Galvarriato, *Industry and Revolution*, *cit.*, p. 241.

que, durante la lucha revolucionaria en algunas regiones del país, los obreros organizados plantearon exigencias reales o establecieron sus propias alternativas ante las prácticas prevalecientes, y representaron una amenaza a la estabilidad suficientemente grande como para que tuvieran que ser tomados en cuenta. Los cambios se volvieron efectivos solamente en aquellas regiones en donde había organizaciones populares importantes y suficientemente fuertes como para hacerlas valer y asegurar que se llevaran a la práctica.

LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE 1857 Y 1917*

María del Refugio GONZÁLEZ**

SUMARIO: I. *Revoluciones y Constituciones*. II. *La Constitución de 1857 y la Constitución de 1917*. III. *Algunos ejemplos referidos a los textos comparados*.

Con motivo del centenario de la carta constitucional que nos rige, elaboré un análisis comparativo, que será puesto en línea en fecha próxima, de tres cuerpos jurídicos: la *Constitución política de la República mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821* (C.57), expedida el 12 de febrero de 1857; el *Proyecto de Constitución propuesto por el ciudadano Primer Jefe* (P.C.) presentado al Congreso Constituyente en la sesión de 6 de diciembre de 1916 por Venustiano Carranza, fechado en Querétaro el 1o. de diciembre y el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857* publicada en el *Diario Oficial. Órgano del gobierno provisional de la República Mexicana*, el 5 de febrero de 1917 (C.17), enmendada por una Fe de erratas publicada el 6 de febrero, por la misma vía. A más de celebrar el fasto constitucional, el objetivo de la comparación era saber si algunas cuestiones que damos por seguras encontraban comprobación empírica al analizar los textos, palabra por palabra, especialmente lo que Carranza llama "el espíritu liberal" de la Constitución de 1857. Después de realizar el cotejo, constaté que no todo pasó al Proyecto de Carranza, y de ahí a la Constitución, y que algunas cosas que contenía C.57 no las incluyó el P.C. y las recuperó C.17. En estas páginas presento un trabajo menos abigarrado del que se cita a pie de página; además ilustro mediante algunos ejemplos, resultados que obtuve de la comparación; la bibliografía es sólo la necesaria para apoyar el texto que tiene el lector en sus manos.

---

* El trabajo presenta una síntesis de: González, María del Refugio, "Las Constituciones políticas de 1857 y 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe", Documento de trabajo, núm. 67. División de Estudios Jurídicos, CIDE, marzo de 2016.

** División de Estudios Jurídicos, CIDE.

I. Revoluciones y Constituciones

Después de 1867, al echar a andar las instituciones republicanas y a pesar de los problemas que se derivaron en las primeras elecciones, incluida la de Benito Juárez, el país entró en la senda del desarrollo económico y la estabilidad política. Sin embargo, las sucesivas reelecciones de quien había hecho posible ese estado de cosas, el general Porfirio Díaz, generaron, a decir de Javier Garciadiego,[1] un movimiento antireeleccionista encabezado por Francisco I. Madero, quien buscaba sobre todo un cambio político, al igual que los otros líderes de la época y las propias autoridades, Díaz incluido; la incorporación de grupos populares al movimiento lo convirtió en un proceso revolucionario, que se caracteriza por sus discontinuidades, su regionalismo y su participación pluriclasista. El producto de ese movimiento revolucionario fue la Constitución de 1917, que es el otro texto constitucional que aquí se analiza y el inicio de la vigencia de esta Constitución que decía reformar, es el punto de llegada de estas páginas.

André Hauriou ha dicho que los movimientos constitucionalistas están jalonados por revoluciones; asimismo, que no existen dos iguales, ya que se desarrollan en relación directa con las características de cada país. El nuestro no es la excepción; la Constitución de 1917 se expide como "…que reforma la Constitución de 1857",[2] aunque es la obra de un Congreso Constituyente convocado después de la lucha armada, y no uno constitucional. El texto de 1857, con reformas, permitió después de casi cincuenta años de inestabilidad política y una intervención extranjera, el funcionamiento del Estado entre 1867 y 1913, año del levantamiento de Carranza contra el gobierno de Victoriano Huerta.

Una característica que vincula a las dos Constituciones es que proceden de sendos movimientos armados que buscan cambiar el "estado de cosas". Por lo que toca a la Constitución de 1857, la Convocatoria al Constituyente se hizo invocando el artículo 5o. del Plan de Ayutla de 1854, reformado en Acapulco, el 11 del mismo mes y año, que desconoció a Su Alteza Serenísima, facultando al Presidente Interino [Juan Álvarez] a convocar un Congreso Extraordinario para "conformar a la nación", tarea que realizó Comonfort a través de un Congreso Constituyente. Al estudiar la Constitución de 1917 Ulises Schmill afirma que el Plan de Guadalupe de 25 de marzo de 1913, "debe ser considerado como la Constitución del movimiento revolucionario", por la línea de legitimidad que se encuentra entre un texto y el otro, lo que reconoció la Suprema Corte de Justicia en 1917. Este Plan, reformado el

---

[1] Garciadiego, Javier, *La Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios, Estudio introductorio, selección y notas de…*, México, UNAM, 2008 [Biblioteca del Estudiante Universitario, 138] "La Revolución mexicana. Una aproximación sociohistórica", pp. LXXXIX-XC.

[2] El mismo año de su promulgación la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: [La] *CONSTITUCIÓN DE 1917. Estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857, y que: Entre ésta y la de 1857 no existe ningún lazo de unión.* Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 73; las cursivas son mías.

12 de diciembre de 1914, facultaba a Carranza para restaurar el orden constitucional y convocar a elecciones generales.[3]

Aunque no es lo mismo "convocar a un Congreso Extraordinario" que resultó constituyente, que "restaurar el orden constitucional", hay un paralelismo entre el camino trazado por el Plan de Ayutla y el de Guadalupe; en los dos casos se establecen reglas para conseguir la vigencia de un texto constitucional tras el movimiento armado.

El Plan de Ayutla, a más de desconocer a Santa Anna y revisar los actos de su gobierno, reformado, otorgó facultades muy amplias a quien se encargara del Ejecutivo para constituir a la nación a través de un constituyente que le daría la forma de una república representativa popular. Con facultades y encomiendas tan amplias, y en el medio de profundos conflictos políticos, el resultado no podía ser unidimensional;[4] al contrario, refleja en buena medida los intereses en pugna. Así, por un lado, se expide al triunfo de la Revolución el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 15 de mayo de 1856 de corte liberal moderado[5] y por el otro, el Congreso Constituyente promulga la *Constitución Política de la República mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, de 5 de febrero de 1857,* que al poco tiempo de su expedición da lugar a una nueva conflagración, la Guerra de Reforma.

Poco antes, el triunfo de la Revolución de Ayutla dio nuevo impulso a la reforma liberal iniciada en la tercera década del siglo, que buscaba la unidad de jurisdicción, mejorar la educación y la igualdad ante la ley, entre otras cuestiones. Durante la presidencia de Comonfort se dictó la Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, sobre administración de justicia para suprimir los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. En ambos casos se excluía de los negocios civiles a los miembros del cuerpo, que debería conocer solamente "los delitos comunes de los individuos de su fuero"; los militares conocerían "tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra". Otras leyes, como la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856 buscaba abolir los privilegios de las corporaciones: la Iglesia, las comunidades indígenas y los ayuntamientos. Todo ello en aras de igualar a los grupos de la sociedad. Esto atizó el conflicto perfilado décadas atrás entre las jurisdicciones civil y eclesiástica.[6]

---

[3] Schmill, Ulises, "El concepto jurídico de la Revolución", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, (2007), pp. 335-353; y *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009, véase el apartado XIII del capítulo I, "Aplicación de la teoría a la revolución mexicana", pp. 35-42.

[4] O'Gorman, Edmundo, "Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla", pp. 186-187, *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer Centenario*, México, UNAM, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1954, pp. 167-204, cita en p. 189.

[5] García García, Raymundo, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana; es un texto menos "radical" que la Constitución de 1857 que propone un régimen presidencialista; fue diseñado por el liberal moderado José María Lafragua; José María Lafragua, "Aportación institucional", Óscar Cruz Barney *et al.*, *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 563-583.

[6] La bibliografía sobre este tema es muy amplia; un panorama reciente en: Casas García, Carlos y Mijangos, Pablo (coords.), Por *una Iglesia libre en un mundo liberal. La obra y los tiempos de Clemente de Jesús*

Otras leyes nacionalizaron los bienes eclesiásticos; establecieron el matrimonio y el registro civiles en 1859 y prescribieron la libertad de cultos en 1860, entre las más importantes posteriores a la Constitución de 1857; sus principios fueron incorporados al texto constitucional hasta 1873. Para Pablo Mijangos las Leyes de Reforma representan un nuevo paradigma constitucional que, al establecer la independencia del Estado y la Iglesia, consolida los esfuerzos que se hicieron desde 1856; su origen se encuentra en las devastadoras consecuencias causadas por la pérdida del territorio norte del país tras la Guerra con los Estados Unidos, que obligó en los dos países a establecer sendos acuerdos constitucionales menos conciliadores que los que habían hecho posible la organización política de ambas naciones después de la Independencia.[7] Así, tras una guerra civil y una intervención extranjera se asienta un diseño institucional que modifica el peso específico de la Iglesia católica en el nuevo Estado.

Aunque no reflejaba el proyecto de los liberales puros, la Constitución de 1857 dio lugar a un levantamiento bajo la bandera de "Religión y Fueros", inicio de un largo periodo de enormes turbulencias políticas, que abonaron la imposibilidad de sostener al gobierno liberal; tampoco la Regencia ni el Imperio de Maximiliano lograron conciliar los intereses en pugna. Tras la muerte del Emperador regresa Benito Juárez a la capital de la República en 1867 y restablece la eficacia de la Constitución, calificada años atrás como un texto impío, utópico, ilegítimo e inaplicable, esto último incluso por el propio Comonfort.

Los problemas sociales no fueron atendidos por la carta de 1857, quizá porque la preocupación principal consistía en constituir al país conforme a un nuevo ideario, el liberal en el que tenían preponderancia los derechos del hombre, especialmente la libertad; sin embargo, el debate sobre la amplitud que debía darse a la solución de las cuestiones sociales en el Constituyente de 1856-1857 fue escaso.

La Constitución de 1917 proviene de una Revolución que propone derrocar "al gobierno usurpador" de Victoriano Huerta y restaurar la Constitución de 1857, tras el asesinato de Madero y Pino Suárez, e incorporar las propuestas sociales que procedían de la fase previa a la Revolución para mejorar las condiciones de los más desfavorecidos. Después del levantamiento de Carranza y tras el triunfo del ejército constitucionalista, se convoca el Constituyente, entre otras razones, para darle legitimidad a reformas de gran importancia dictadas durante la guerra, que se incorporan en el Proyecto que Carranza presentó al Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, entre ellas la ley del municipio libre de 26 de diciembre de 1914; y el decreto por el que se faculta al Congreso a legislar en toda la República en materia laboral de 29 de enero de 1915.

El jurista porfiriano Jorge Vera Estañol calificó de ilegítima a la Constitución por no haber seguido lo prescrito en la de 1857 para su reforma.[8] En sentido con-

---

Munguía, primer arzobispo de Michoacán (1810-1868), México, Universidad Pontificia-El Colegio de Michoacán, 2014.

[7] Mijangos, Pablo, "Guerra civil en Norteamérica (1858-1867)", en Palacios, Guillermo y Pani, Erika (coords.), *El Poder y la sangre. Guerra, Estado y nación 1860-1879)*, México, el Colegio de México, 2014, pp. 43-61.

[8] Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917* [s.p.i.], J. Roberto Luna Carabeo recoge los artículos publicados por el autor en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio, Texas,

trario, el constitucionalista Antonio Martínez Báez afirma que las Constituciones "se crean de forma extra constitucional y nunca en los términos constitucionales". A este hecho le llama "derecho a la Revolución" y lo vincula con el artículo 39 que deposita la soberanía en el pueblo. La Carta de 1917 es la obra de un movimiento armado, denominado constitucionalista cuyo objetivo fue restaurar la Constitución de 1857 aunque al triunfo de la causa "obedeciendo a impulsos sociales incontenibles, no se restauró la de 1857 sino que se expidió una nueva Constitución". Agrega que la legitimidad ha de buscarse en la vigencia y no en el origen pues todas nuestras Constituciones se han expedido "precisamente desconociéndose los preceptos de la anterior Constitución en materia de reforma constitucional".[9] En la cuarta década del siglo XX Felipe Tena Ramírez sostiene que no se discute su vigencia pues es la cabeza de la "estructura jurídica".[10] Al igual que la carta de 1857, después del estallido social, paulatinamente fue reconocida por los distintos sectores.

En la Constitución de 1917 María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez han identificado la combinación de modelos en la que es posible reconocer elementos procedentes de diversas épocas. Contiene elementos de su antecesora, la de 1857, de corte liberal y origen del modelo "fundador". Asimismo, recoge elementos de un modelo de tipo autoritario, que llaman "central" por la forma en que se ejerció el poder desde el centro en el proceso de adaptar el liberal a la realidad social mexicana, durante el gobierno de Díaz. Mediante sucesivas reformas constitucionales se "ajustaron" rasgos del liberal para construir el Estado nacional a través de los poderes federales, especialmente el Congreso de la Unión; así, la federación se presenta como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país. El tercer modelo, denominado "social" contiene elementos procedentes de las demandas sociales de la revolución constitucionalista, y permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central del porfirismo. Estos modelos constituyen el fundamento de la estructura del texto constitucional.[11] Quizá por eso la Constitución

---

en los que busca "demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional", p. 3.

[9] Martínez Báez, Antonio, I. *Obras político-constitucionales*, Estudio introductorio de Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1994, la compilación fue realizada por Miguel Pérez López con la guía de Martínez Báez; "Apuntes de derecho constitucional", p. 572 y "Curso de derecho constitucional…", *Obras III. Obra jurídica diversa*, p. 415; Estudio introductorio de Fernando Serrano Migallón.

[10] Tena Ramírez dijo que la Constitución de 1917 "fue en sus orígenes una Constitución impuesta", pero nadie discute su vigencia porque la paz se organizó de acuerdo con ella: "sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes"; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 73.

[11] González, María del Refugio y Caballero Juárez, José Antonio, "El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", en Serna de la Garza y Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*…, pp. 47-93.

es un documento híbrido que ha permitido distintas interpretaciones y ha resultado compatible con varios diseños institucionales.[12]

II. La Constitución de 1857 y la Constitución de 1917

La Constitución de 1857 es la "base del modelo liberal, fundador del Estado de derecho"; pero la base resultó insuficiente para encauzar las instituciones y desde la séptima década del siglo XIX sufrió más de 30 reformas que buscaron adecuarla a una sociedad en permanente desarrollo; con esto se inicia la práctica, que persiste hasta la fecha, de modificar la Constitución para adaptarla a nuevas situaciones, modificando con ello los diseños institucionales que contiene, incluso a través de artículos reglamentarios.

Las reformas fueron expedidas tras la muerte del presidente Juárez; recibieron acervas críticas tanto de los actores políticos de la época como de la Iglesia; en su tiempo, esta Constitución fue considerada "execrable", "impía", "monstruosa", por haber hecho a un lado los principios de la religión católica y fueron excomulgados quienes la juraron.

No todos pensaban de esa manera, Francisco Zarco, uno de los principales impulsores de las acciones reformistas, hace un recuento del Congreso Constituyente después de las sesiones de 13 y 14 de noviembre de 1856; se duele porque habría querido hacer una Crónica de la Reforma, de las promesas de Ayutla y no fue así porque la Asamblea cerró las puertas al no admitir la libertad religiosa. Agrega que se han aceptado los más bellos principios, pero poniéndoles a todos taxativas; en sus propias palabras:

> El pueblo es soberano, pero no se le concede la elección directa porque puede ser extraviado. Habrá libertad de imprenta, pero con las restricciones de siempre. Habrá libertad de enseñanza, pero la autoridad cuidará de la moral. Se proclaman las garantías individuales, pero se quiere que puedan ser suspendidas. Habrá libertad electoral, pero restringida y con exclusiones de todas clases. Habrá justicia para el pueblo, pero el jurado es una cosa peligrosa. Habrá federación, pero los gobernadores serán agentes del poder federal.[13]

---

[12] Arnaldo Córdova fue precursor en el estudio del tema; lo anterior lo llevó a afirmar que el movimiento posrevolucionario contó con una ideología definida, aunque suficientemente moldeable como para hacer suyos proyectos diversos. *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Era, 1975.

[13] Sesión del 7 de julio de 1856, en ella Ignacio Ramírez dibujó un panorama del país que causó viva sensación; Castillo Velasco, menos enjundioso que Ramírez, también abogó por hacer reformas sociales, Zarco, *Crónica*..., pp. 231-235; el Constituyente no aceptó el reto, su problema capital consistía en limitar las facultades de la Iglesia para constituir al Estado; también querían incluir los derechos del hombre en la Constitución.

De todas maneras, tras su promulgación, el país no volvería a ser el mismo. Las visiones para su construcción, diversas ya desde la tercera década del siglo, a medida que pasaba el tiempo se fueron haciendo contrarias como se manifestó en el seno del Constituyente. Frédéric Johansonn sostiene que los logros se debieron a la tenacidad de una minoría, pero el texto estaba lleno de "parches moderados", que le quitaron parte de su radicalismo. Sin embargo, la Constitución, rechazada y anatematizada al tiempo de su publicación fue, "símbolo de la lucha contra la reacción durante la guerra civil de tres años, y contra el Imperio", lo que la "convirtió entonces, y solamente entonces, *en el icono del radicalismo y del nacionalismo mexicano*".[14]

Casi cincuenta años después, tras una Revolución triunfante cuyo fin era restaurar el orden constitucional roto por el golpe de Estado que llevó al poder a Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, ante el Constituyente de 1916-1917, convocado para conocer las reformas a la Constitución de 1857, afirmó que deberían "conservar intacto el espíritu liberal de aquélla [la de 1857] y la forma de gobierno en ella establecida"; reduciendo las reformas a "quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura", dijo:

> *La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración*, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de una y restringir la del otro …; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.[15]

No se equivocó Carranza, por lo menos en la visión de conjunto, pues la Constitución de 1917 ha permanecido en vigor casi 100 años, con numerosas reformas y es el origen del proyecto nacional que tuvo a la Revolución como mito fundador; adicionalmente se erigió en el instrumento legitimador de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo fue la construcción del Estado nacional fundado en el ideario de la Revolución. modelo que se sostuvo hasta la crisis del sistema autoritario.

Aunque no es el objetivo de estas páginas hacer un análisis de las diversas fuentes que nutren la Constitución de 1917, hay que señalar que se alimenta, en primer lugar, del contenido de su antecesora, la de 1857; también del Proyecto de Carran-

---

[14] Johansson, Frédéric, "El Congreso Constituyente de 1857: entre la minoría radical y el gobierno moderado", en Blanco, Mónica y Gardner, Paul, *Apología del personaje público en México, siglo XIX y XX,* México, UNAM, DGAPA, Facultad de Economía, 2012 [s.n.p.].

[15] "Discurso del C. Primer Jefe Venustiano Carranza del 1o. de diciembre de 1916", Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Constituyente de 1916-1917*, 3 vols., México, SCJN, 2006; vol. I. p. 5; las cursivas son mías.

za; de las reformas realizadas hasta 1912 pues ya formaban parte de su texto cuando estalló la Revolución; de la obra de José Diego Fernández, quien estuvo en la Comisión redactora que constituyó Carranza en la Secretaría de Justicia para que elaborara un proyecto y pudo ser —a juicio de Rafael de Diego— el autor del Discurso al Constituyente, de las propuestas positivistas de la séptima década del siglo y, por supuesto, de los planes políticos que precedieron a la Revolución, entre otras. Ignacio Marván indica que el texto a reformar era "el vigente en 1916", lo que incluiría las reformas de Madero y de Huerta y las que dictó Carranza en el periodo preconstitucional. Lo que se desprende de la frase citada, y de la referencia a las fuentes utilizadas por los constituyentes: principales planes revolucionarios anteriores y posteriores a 1910; las críticas y propuestas de los positivistas al texto de 1857; la legislación y los debates jurídicos del porfiriato; algunas de las ideas de la XXVI Legislatura y la experiencia constitucional "vivida durante el gobierno de Madero y la usurpación de Huerta".[16]

Respecto a las fuentes doctrinales, a decir de Hilario Medina, Justo Sierra y Emilio Rabasa se habrían seguido para llevar a cabo la reforma política, en tanto que en la social se siguió "el Programa del Partido Liberal, el Plan de San Luis y los señalamientos que hizo Luis Cabrera desde que comenzó a formar parte como cerebro de la Revolución".[17]

Desde otra perspectiva, a partir del levantamiento de Carranza, durante el lapso comprendido entre 1913 y 1917 estamos, en palabras de Carla Huerta, ante un periodo intersistemas, "donde el sistema vigente está por perder su validez y carece de eficacia; y el nuevo no ha sido creado, por lo tanto, no puede predicarse de él ni siquiera legitimidad".[18] El primero era el de la Constitución de 1857 y el segundo el que tiene a la Constitución de 1917 por cabeza del sistema; Carranza vive en medio de esa situación, pues crea nuevas instituciones, como en la Ley de 6 de enero de 1915, pero también realiza varias reformas a la Constitución de 1857 y la invoca durante la lucha.

En 1917 la SCJN expuso la situación en un amparo penal directo; en el Resultando V afirma que no debe concederse el amparo porque "la época preconstitucional, como la misma denominación lo indica, estuvo fuera de la Constitución

[16] Marván, Ignacio, "El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades", El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades", en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*…, cita en p. 355.

[17] Medina, Hilario, "Emilio Rabasa y la Constitución de 1917, *Las Constituciones de México (1857,1917), Historia Mexicana*, El Colegio de México, 2007, pp. 103-119; publicado originalmente en *Historia Mexicana* en 1960. Medina señala las influencias positivas y las negativas de Rabasa, de acuerdo con su propia experiencia como constituyente por el estado de Guanajuato.

[18] Huerta, Carla, "Constitución, transición y ruptura", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 58. Villoro afirma, siguiendo a Edwards L.P., y Brigton, C., que se trata de una situación de poder dual, "signo de dos fundamentos de legitimidad incompatibles", en ella, "el orden jurídico tradicional subsiste aún bajo un nuevo orden por nacer". Villoro, Luis, "Sobre el concepto de revolución", *Teoría, Revista de Filosofía*, año 1, núm. 1, julio de 1993, p. 76.

anterior, y con mayor razón, de la vigente".[19] Asimismo, en los Considerandos de la Sentencia, el II afirma que el gobierno constitucionalista que lleva en su nombre el lema "Constitución y Reformas":

> …únicamente expresaba al pueblo su noble anhelo de restablecer el imperio de la Constitución *y las nuevas reformas que reclamaba la Revolución social, pero no era un Gobierno Constitucional nacido de elección, según la ley, sino un gobierno* de facto *aceptado y sostenido vigorosamente por el pueblo en armas, que luchó, en primer término por derrocar la usurpación, y que después en su patriótico esfuerzo para que México tuviera una Constitución más apropiada e interpretando las aspiraciones nacionales, por medio de varios decretos reformó esa Constitución pero esas reformas de hecho, aun cuando se hubiesen ejecutado algunas, no podían tener otro carácter que el de proyectos, en el sentido constitucional, para cuando se pusiera en observancia el Supremo Código de la Nación*, por lo cual esas mismas reformas decretadas por el Encargado del Poder Ejecutivo y no por un Congreso Constitucional, que es a quien corresponde hacer las reformas, a diferencia de un Congreso Constituyente, que es a quien toca hacer una nueva Constitución, confirman que no estaba en observancia la de 1857.[20]

El texto, publicado el lunes 5 de febrero de 1917, no sufrió cambio en vida de Carranza, salvo la fe de erratas, pero después de 1920 y hasta el año que corre, el número de reformas ha modificado el diseño institucional originario. Algunas transformaron incluso los artículos que constituían las "macizas columnas del edificio constitucional".[21] Agotado el modelo de la Revolución, resulta interesante el análisis pormenorizado de las similitudes y discrepancias entre los tres cuerpos jurídicos para ver qué sobrevivió del texto icónico de 1857, en el no menos icónico de 1917 y qué se reformó en el camino, con el fin de conocer mejor, en su versión primera, el texto constitucional, cuyo centenario estamos conmemorando.

III. Algunos ejemplos referidos a los textos comparados

En este apartado, que tiene por objeto completar lo que se lleva dicho, omito la explicación técnica del trabajo realizado, pero ofrezco algunos ejemplos concretos

[19] Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 79; el mismo Carranza expide varios decretos para reformar la Constitución de 1857.

[20] Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio … cita en pp. 82-83; tesis que sostiene, para otro contexto, el jurista Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (ciencia de la política)*, traducción de Héctor Fix-Fierro, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pp. 154-155; las cursivas son mías.

[21] Después de que el Congreso protestó "guardar y hacer guardar" la Constitución que "reforma a la del 5 de febrero de 1857", el diputado Medina afirmó: las "macizas columnas en donde está el edificio constitucional", se hallaban en cuatro cosas principales, contenidas en los artículos 3o., 5o. (123), 24 y 129 (130); se puede destacar que salvo el hoy 123, los otros tres establecían el sustento fijado para la relación de las potestades civil y eclesiástica, *Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de los Debates*, edición facsimilar, 2 vols., México, INEHRM, 1985, t. II, pp. 1175-1178.

de varias materias; la primera se refiere a los derechos del hombre que están en el Título I, Sección I. El artículo 1o. contiene un enunciado general sobre estos derechos en la Constitución de 1857, se marcó, en su mayor parte, como supresión, pues es muy poco lo que queda sin modificaciones ya que hubo un cambio de paradigma en la concepción de quién otorga los derechos al hombre; tanto el Proyecto de Carranza como la Constitución de 1917 asumen que esta función corresponde al Estado de ahí que se respeta sólo la expresión, la presente C.57 Constitución, *esta* P.C. y *esta* C.17; sin embargo, los tres textos afirman que son "garantías que otorga" la presente Constitución (C.57) o ella misma establece (P.C. y C.17). Sin embargo, la redacción del artículo 15, relativo a las condiciones para la extradición, no parece tener en cuenta lo anterior pues C.57 se refiere a "esta Constitución otorga", y "establecidos por esta Constitución", en P.C. y C.17. En más de una ocasión sucede este tipo de "confusión" o "apresuramiento" pues, a pesar de que se cambió *Diputación* Permanente por Comisión Permanente, en ocasiones, el legislador consigna la forma antigua de denominación.

De este mismo título un cambio significativo se encuentra en el artículo 8 ya que la Constitución de 1857 califica como "inviolable" el derecho de petición ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa, en tanto que el Proyecto de Carranza y la Constitución de 1917 señalan solamente que "los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición". Lo mismo sucede con otros derechos que pueden estar matizados, unos; fortalecido, alguno; desarrollado, otro.

El artículo 16, relativo al derecho a no ser molestado en su "persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" es corto, claro y contundente; el proyecto de Carranza no incluye esta prescripción, sino que introduce varios párrafos modificándola, la Constitución de 17 recupera el texto original que encabeza el artículo. Por otra parte, C. 57 establecía: *En el caso de delito infraganti, toda* persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la *autoridad inmediata*. Tanto P.C. como C.17 señalan un procedimiento en el que se pone al o los sujetos en manos de la autoridad judicial y se establece la forma de hacerlo; asimismo, se determina que en casos excepcionales podrán ponerse en manos de la autoridad administrativa. Esto quiere decir, que C.57 sólo contenía la idea básica y se fue desarrollando en las décadas siguientes.

Respecto al artículo 18, que se refiere a la prisión y las penas corporales, en el texto original, C.57, se establecía que en cualquier fase del proceso si no había lugar a tal pena se pondría al sujeto bajo fianza y que no se podría prolongar la prisión por falta de pago de honorarios. Salvo el enunciado principal, el resto del artículo no pasó a P.C**.** por lo que se considera suprimido. En su lugar, el Proyecto establece una clasificación más amplia distinguiendo la pena corporal, de la alternativa de corporal y la pecuniaria, señalando que el lugar para la extinción de cada una de las penas sería distinto. Establecía que las penas de más de dos años de prisión se harían efectivas en colonias penales o presidios dependientes del gobierno federal y que estarían fuera de las poblaciones, agregando que los estados pagarían los gastos de los

reos oriundos de cada uno de ellos. Buena parte del artículo es texto nuevo, pero lo que no fue recogido en la Constitución de 1917, se marca como *texto nuevo, suprimido*; en su lugar se prescribió que los estados y la federación establecerían el sistema penal en colonias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración. Esta última propuesta refleja un cambio de paradigma en los objetivos de la prisión.

En el artículo 22 de P.C. se suprime al violador entre quienes son acreedores a la pena de muerte; lo que llama la atención pues ni C.57 ni C.17 incluyeron este supuesto. En la discusión un diputado consideró que "en nuestras costumbres arraigadas todos nuestros jóvenes, casi en su totalidad, tienen su iniciación pasional por medio de comercios violentos con las criadas y cocineras".

El artículo 27 no es todo nuevo, como sí lo es el 123, ya que a pesar de las diferencias de tamaño y de contenido entre P.C. y el texto que aprobó el Constituyente (C.17), algunas frases, incluso párrafos del primero forman el núcleo básico de las propuestas que se desarrollan más ampliamente en el segundo; aunque es bien sabido que la Constitución de 17 contiene partes enteras que pueden ser consideradas texto nuevo en este artículo, por ejemplo, todo lo relativo al dominio de la nación sobre tierras y aguas; sin embargo, la parte relativa a las prohibiciones a la Iglesia para ser propietaria (frac. II) viene de C.57; todo lo demás que contiene el artículo en P.C. o en C.17 es posterior. La fracción VI del artículo es toda nueva, pues reproduce de manera amplia la Ley de 6 de enero de 1915.

En otro orden de ideas, el Constituyente de 56-57 (C.57) fue muy puntual en algunas cuestiones, por ejemplo, la suspensión de las garantías individuales, consagrada en el artículo 29 que no deja lugar a una lectura ambigua pues señala con precisión que a la diputación permanente le toca convocar al Congreso no hallándose éste reunido para hacer la declaratoria, después de seguir los pasos que el propio artículo establece, en tanto que tanto P.C. como C.17 lo sustituyen por un polisémico se. Bien es cierto que en esos tiempos ya era la Comisión Permanente del Congreso la encargada de realizar los trámites de la antigua "diputación" permanente dado que el Congreso es bicameral; de todas maneras en el análisis la expresión diputación permanente se considera como *modificación* cuando se cambia a Comisión Permanente o a Congreso, y ambos se marcan como texto nuevo, pues no es una nueva forma de expresarlo sino una institución con contenido distinto y funciones semejantes.

En lo que se refiere a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, en la Sección II del Título Segundo entre los artículos 42 y 49, menos preciso resultó el trabajo del Constituyente 56-57; los cambios que se sucedieron entre 1857 y 1916 fueron muchos y algunos de gran envergadura y se reflejan en varios decretos de reforma. En esta Sección es muy evidente que varios artículos fueron suprimidos, pues algunos lugares dejaron de existir como referentes, para quedar incluidos dentro de algún estado de la federación.

Respecto al Poder Legislativo es importante recordar que, a diferencia de la Constitución de 1857, tanto el Proyecto de Carranza como la Constitución de 1917 regulan un Congreso con dos Cámaras: diputados y senadores; el 13 de noviembre de 1874 se incorporó a la Constitución la reforma que se venía intentando desde

tiempos del presidente Juárez.[22] Forma parte del Capítulo II del Título Tercero, relativo a la División de Poderes que entre los artículos 50 y 79, secciones I, II, III y IV, contiene las reglas del funcionamiento del Poder Legislativo: la elección del Congreso, la iniciativa y la formación de las leyes, las facultades del Congreso y la Comisión Permanente. Aquí, el cotejo de los textos es complicado porque en la Constitución de 1857 no existía la Cámara de Senadores; sin embargo, algunos de los principios generales para la operación de la de Diputados fueron seguidos tanto en P.C. como en C.17.

En ocasiones es necesario modificar la redacción por la presencia de una Cámara nueva pero se conserva el germen o el núcleo de la idea que inspira al artículo original relativo sólo a la Cámara de Diputados o se toma con cambios el texto reformado en 1874. Pero, como el objetivo del trabajo que realicé fue comparar C.57, en su versión original con P.C. y C.17 como fue promulgada, opté, con el fin de hacer más sencilla la lectura, por marcar como texto nuevo todo aquello que presentó Carranza al Constituyente y no estaba en la versión primera de la Constitución de 1857, aun sabiendo que hay reformas entre estos dos textos. En el caso de la inclusión del Senado para dar el referente al lector se puso en corchetes [véase B frac. V; Reforma de 13-XI-1874], por ejemplo.

Del título relativo al poder Legislativo, que incluye las reformas del 13 de noviembre de 1874, aunque no textuales, se puede decir que el Párrafo Primero que se refiere a la elección e instalación del Congreso recuperó una parte significativa de C.57, artículos 51-55, agregando lo que corresponde a Senadores y al Senado, artículos 57-59 de P.C.; el artículo 63 del P.C. viene de la Reforma de 74 y los artículos 64, 65, 66 y 67 de este mismo cuerpo jurídico cambian mucho; el 70 viene también de la reforma de 74.

El Párrafo Segundo, sobre la Iniciativa y formación de las leyes se construye a partir del contenido de varios artículos de C.57, pero la injerencia del Ejecutivo regulada en el artículo 70 de C.57 en las fracciones IV, V y VI ya no está ni en P.C. ni en C.17. Este párrafo tiene una institución que no contempla la Constitución de 1857: el Colegio Electoral, artículo 73, fracciones XXV y XXVIII del Proyecto y de la Constitución de 1917 para designar magistrados y conocer de la renuncia del Presidente, en los términos y plazos que fija. En este párrafo también se separan las facultades exclusivas de una y otra Cámara y finalmente se sigue la misma lógica en el párrafo referido a la Diputación Permanente, llamada Comisión Permanente en P.C. y C.17 ya que debe incluir la representación de las dos Cámaras.

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, muy escasamente regulado en C.57, hubo que dividir el artículo 77 de C.57, como se hizo en otras ocasiones, para hacer la concordancia con los párrafos respectivos en el 83 P.C. y C.17. Para ello, se fraccionó de manera natural el artículo, sin forzarlo, y se pusieron entre corchetes [I] las frases que dan lugar a las fracciones correspondientes en el 83. Hay un texto sobre la residencia en el país 77 [IV] que en realidad encuentra su concordancia en 83.III,

[22] En 1874 se reformaron también los artículos 103, 104 y 105, relativos a la responsabilidad por delitos del fuero común de "Los senadores, los diputados, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho …".

pero no moví nada de lugar porque habría tenido que hacerlo también con C.17, y una regla que se estableció fue no mover de lugar el orden secuencial de C.57 ni de C.17. Remito al lector al texto del Análisis Comparativo para ver los cambios y modificaciones.

En C.57 no se fijaron reglas claras sobre la no reelección del Presidente, pero las modificaciones que se hicieron durante el porfiriato ya no están ni en el Proyecto de Carranza ni la Constitución de 1917, ya que recogen el principio de la no reelección establecido el 28 de noviembre de 1911 en tiempos del presidente Madero, en el artículo 83, correspondiente del 78 de C.57. Es bien sabido que en C.57 correspondía al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "ejercer el poder" del Presidente, en las faltas temporales o absolutas de éste hasta que se realizaran nuevas elecciones. Esto dio lugar a situaciones muy debatidas, por ello, en el Proyecto de Carranza se previó en forma meticulosa el asunto, y se recogió con algunas modificaciones en la Constitución de 1917. En el Comparativo, el asunto se localiza en varios artículos pues 79 y 80 de C.57 se convirtieron en 83, 84 y 85 de P.C. y C.17, con redacciones amplias, que, sin embargo, ya no previeron la suplencia inmediata, como lo hacía C.57.

Por lo que toca al amparo, tan criticado antes de la Revolución, en P.C. se conservaron las características principales e incluso se amplió; una modificación importante es que los artículos 100 y 101 de C.57 pasaron a P.C. formando parte de varias fracciones del artículo 104, el primero, y literalmente del 106, el segundo; finalmente, en el texto de C.17 se convirtieron en 103, el primero y el 104 quedó desglosado, como principio general, en la fracción I de dicho artículo, pues establece que la Suprema Corte será tribunal de apelación o de última instancia. En cambio, el 103 de C.17 es exactamente igual al 106 de P.C. y al 100 de C.57; fija la competencia de los tribunales de la federación. Como la regla fue no cambiar de lugar los artículos de C.57 ni los de C.17, para parear los textos el que se movió fue el artículo 106 de P.C. quedando frente al 103 de C.17 y se dejó vacío el espacio frente al 101 de C.57.

Por lo que toca a la fórmula Otero, plasmada en el artículo 102 de C.57, se conservó con un leve cambio de redacción: el principio y la adición de una frase al final; dividí el texto para poder parearlo con la fracción I de los artículos 107 de P.C y C.17 que es idéntica a la segunda parte de la frase original. Las demás fracciones de dicho artículo regulan el procedimiento del amparo y sólo sufrieron una ampliación menor entre P.C. y C.17, en la fracción IV. Todavía en el ámbito de este Poder y con relación a una de las instituciones capitales del orden jurídico mexicano, el recurso de amparo, llamado en el texto constitucional también queja, el artículo 102 de la Constitución de 1857 que sólo contenía un párrafo, pasó a ser el 107 tanto en P.C. como en C.17 con XII fracciones que son idénticas en uno y otro texto; la base del amparo era la fórmula Otero que había establecido el Acta de reformas de 1847.

Por otra parte, el Ministerio Público no está en la Constitución de 1857, pero tanto el del Distrito Federal como el de la federación están en P.C. y C.17, en los artículos 73 fracción 5a. el primero, y 102, el segundo; el Consejo de Salubridad Pública, directamente dependiente del Presidente de la República no está ni en C.57

ni P.C., se incorpora a C.17 en el artículo 73, fracción XVI, 1a., 2a., 3a. y 4a. Este artículo facultaba a legislar en toda la Unión en esta materia.

El artículo relativo al municipio libre, 115 de P.C. y de C.17, también sufrió cambios. En C.57 no hay nada sobre el municipio en el artículo 109 referido a los estados de la federación; el Proyecto de Carranza recoge parte del texto de la ley expedida en el periodo preconstitucional el 26 de diciembre de 1914, que constaba de un artículo único, en el que se establecía el municipio libre, reformando el ya mencionado artículo 109 C.57, de la manera siguiente: "los Estados … teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado". Lo anterior pasó textual a P.C., pero había en la reforma otras cuestiones que se desarrollan más ampliamente sobre todo en C.17; sin embargo, no tenía más referente que el corto texto del P.C. así que seccioné una parte del texto para parearlo con la fracción I del 115 de C.17 y al resto ya no pude hacerle nada porque buena parte era texto nuevo.

Una de las reformas importantes realizadas tras la muerte de Juárez, por el presidente Lerdo de Tejada, fue la inclusión de los principios de las Leyes de Reforma en la Constitución de 1857 el 25 de septiembre de 1873; se incluyeron en el artículo 123. La secuencia es como sigue:

> Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. (C.57)
>
> Reformado, pasó a ser 129 de P.C. y con otro paradigma se convirtió en el 130 de C.17. Desgloso sólo el 129 como ejemplo.
>
> Artículo 129. Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.
>
> El Estado y la iglesia son independientes entre sí.
>
> El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión *alguna*. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los Funcionarios y Autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.
>
> La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Salvo el texto suprimido, pasó al 130 con la adición de: "La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias …".

El artículo 123 de C.17 es un texto nuevo que constituye un título nuevo, el Sexto de la Constitución. No se vincula con el P.C. ni con C.57 aunque procede de la discusión del artículo 5o. del Proyecto de Carranza.

El artículo 125 de C.57 relativo a algunos inmuebles bajo la jurisdicción de la federación no fue incluido por Carranza en su Proyecto, el Congreso Constituyente lo recuperó y amplió quedando como artículo 132 de C.17. Interesa destacar que ésta

aborda un tema que no había figurado en la agenda desde 1871, pues se *adicionó* un artículo, el 134, ordenando que todos los contratos de obra pública fueran a subasta.

Sorprendentemente, a pesar de los cambios en la composición del Congreso, el artículo referido a la reforma de la Constitución es idéntico en C.57, P.C. y C.17, aunque su numeración sea: 127, 131 y 135, respectivamente. Tampoco varió el muy debatido artículo sobre la inviolabilidad de la Constitución, salvo en el número: 128, C. 57; 132, P.C. y 136, C.17.

No sólo los textos constitucionales sufrieron cambios, los hubo también en los artículos transitorios. En primer lugar, C.57 tiene uno solo; en P.C. hay 9 y en C.17 hay 10. La variante entre estos últimos es la adición de un artículo que faculta al Primer Jefe a expedir una Ley para convocar a elecciones "para integrar los poderes de la Unión". Por lo demás, cumplen con señalar el camino a seguir para producir "la transición (como cambio) del poder constituyente al constituido".

Como puede apreciarse, no todos los cambios fueron menores. Buena parte de las reformas realizadas durante el porfirismo para fortalecer el Congreso general y las nuevas instituciones eran legislación vigente y fueron incorporadas el Proyecto de Carranza al igual que la legislación preconstitucional. El producto final, como se señala en éste y otros trabajos, es una Constitución en la que coexisten distintos modelos de Estado, concepciones del poder[23] y que cuenta con polos de tensión.[24] En medio de todas esas contradicciones y otras que fueron surgiendo, está por cumplir 100 años, porque nuestra Constitución real influye con frecuencia a la escrita.

[23] Cossío, José Ramón, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. X, 1988, pp. 193-205.

[24] Díaz y Díaz, Martín, "La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión", en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1997, pp. 59-85.

HACIA UNA "INVENCIÓN" HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Luis René GUERRERO GALVÁN*

SUMARIO: I. *Primer momento. La Constitución de 1857*. II. *Segundo momento. La dictadura porfiriana*. III. *Tercer momento. El proceso de la Revolución mexicana*. IV. *Bibliografía*.

La promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace cien años, plasmó en el país la trasformación de un Estado neocolonial, heredado de los trescientos años del dominio español y el nacimiento de Estado independiente concentrado en una república federal, producto del confuso siglo XIX y hasta la promulgación de la Constitución de 1857, al nacimiento de un Estado moderno.

En este sentido, para reconstruir históricamente el proceso que llevó al México del siglo XX la promulgación de un instrumento jurídico que lo insertara en el andamiaje de la institucionalización, y alcanzará los estándares de modernidad y trascendencia internacional adquiridos después de la década de los cuarenta, será necesario observar tres momentos trascendentales de la vida del país.

I. PRIMER MOMENTO. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El caótico andamiaje de inestabilidad política, económica y social del país en la época temprana del siglo XIX, producto de pugnas entre centralistas y federalistas y los gobiernos intermitentes de Antonio López de Santa Anna, provocaron que la Constitución de 1824 fuera ya inaplicable. La Revolución de Ayutla, encabezada por el antiguo insurgente sobreviviente Juan Álvarez hacia 1854, el Plan de Acapulco, modificaciones que elaboraría Ignacio Comonfort al de Ayutla, y el Estatuto Orgánico

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, insertaron como tema central la instauración de un nuevo congreso extraordinario para constituir la nación bajo la forma de una república representativa y popular.

Lo anterior iba de la mano con la trasformación ideológica del pensamiento ultraconservador con tendencia hacia una nueva doctrina liberal mexicana, dotada con personajes preparados en la ciencia jurídica, el pensamiento político y económico de la época; con una creencia firme en el Estado de derecho y una tendencia hacia un cambio sustancial en las estructuras económicas y sociales heredadas desde tiempos coloniales, utilizando la bandera de los derechos de libertad y dignidad humanas a partir de un orden constitucional republicano y federal.

El 17 de febrero de 1856 se instalaría el nuevo Congreso Constituyente, y un año después, se promulgaría la Constitución de 1857, dividida en 8 títulos y 128 artículos, misma que representó entonces los anhelos de libertad, igualdad y justicia añorados, pese a que, luego de su puesta en vigor, la nación sufriría la Guerra de los Tres Años o de Reforma y la intervención francesa, mismas que concluirían con la república restaurada de Benito Juárez y la posterior dictadura de Porfirio Díaz.

No obstante, la Constitución de 1857 planteó un catálogo de derechos del hombre en sus primeros 29 artículos, que a la postre serían retomados por la Constitución de 1917 y se transformarían en garantías individuales: libertad, artículo 2; educación, artículo 3; trabajo, artículos 4 y 5; libertad de expresión, artículo 6; de imprenta, artículo 7; derecho de petición y respuesta, artículo 8; de asociación y reunión, artículo 9; posesión y portación de armas, artículo 10; libertad de tránsito, artículo 11; principio de igualdad, artículos 12 y 13; irretroactividad de la ley y principio de legalidad, artículos 14 y 16; administración de justicia, artículo 17; derechos del procesado, artículos 18 al 21 y 24; prohibición de penas inusitadas o trascendentales, artículo 22; abolición de pena de muerte, artículo 23; protección a la correspondencia, artículo 25; propiedad, artículo 27; prohibición de monopolios y estancos, artículo 28; y suspensión de garantías, artículo 29.

El establecimiento de los derechos del hombre, así como los derechos políticos crearon una conciencia de respeto a los derechos humanos y a la aplicación de la ley, lo que propició autonomía y respaldo del Poder Judicial. Por otra parte, se fortalecería el Estado federal y la división de poderes, donde el legislativo recaería en la Cámara de Diputados, quienes condicionarían las ambiciones, dado el caso, del Ejecutivo al tener más atribuciones que su mismo titular.

Bajo este tenor, durante el gobierno de Comonfort, se vivieron constantes luchas internas como en Puebla y San Luis Potosí con el lema "religión y fueros". Al proclamarse la Constitución de 1857, los reclamos se agravarían. Por un lado, las protestas del clero se basarían en el carácter radical del instrumento constitucional, percepciones no del todo correctas, ya que si se atiende a su naturaleza, ésta debe ser considerada moderada o ecléctica, fundamentada en principios filosóficos heredados de la Revolución Francesa, al considerarse republicana y liberal. Bajo este contexto, la Constitución de 1857 no tendría adeptos del todo congruentes: por un lado, se encontraban los conservadores que la repudiaban por liberal y anti-

clerical; por otro lado, los liberales puros, quienes la consideraban moderada y, por último, los moderados, quienes le achacaban medidas radicales.

Ese año fue también de elecciones, quedando otra vez Comonfort como presidente y Juárez en la vicepresidencia. El 17 de diciembre aparecería el Plan de Tacubaya, obra de Félix Zuloaga —apoyado por el Partido Conservador y la Iglesia católica—, que abolía la Constitución de 1857, pero dejaría a Comonfort en el poder. Juárez, junto con algunos otros diputados, serían encarcelados y, no quedando alternativa, Comonfort se uniría al Plan. El 11 de enero de 1858, nuevos levantamientos llevarían al poder a Zuloaga y desconocerían a Comonfort, quien volvería al lado de los liberales y dejaría en libertad a Juárez.

Éste se dirigiría a Guanajuato y el 19 de enero declaró establecido allí su gobierno y organizó su gabinete, publicando un manifiesto en que restablecía el gobierno constitucional, dando inicio la Guerra de Reforma. Mientras tanto en la capital, una comisión de representantes de los departamentos designó a Zuloaga como presidente tomando posesión el 23 de enero. A partir de entonces podemos hablar de dos gobiernos: el liberal de Juárez y el conservador de Zuloaga.

Juárez llevaría su gobierno a Guadalajara, tras una serie de derrotas, los liberales se dirigirían a Colima y de allí a Veracruz, donde empezarían a despachar a partir de mayo de 1858. Un movimiento más, ahora por parte de Miramón, lo llevaría a la presidencia del gobierno conservador, mientras tanto Juárez publicaría en Veracruz las Leyes de Reforma, que entre otros puntos establecían la separación entre la Iglesia y el Estado.

En un manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación, dado el 7 de julio de 1859 por Benito Juárez, se abordan cuatro puntos centrales: la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos; la supresión de las corporaciones; el cierre de los noviciados; y la declaración de los bienes expropiados como propiedad de la nación. En realidad, el proceso de las Leyes de Reforma se inauguró en 1855 y terminó en 1863, siendo las más importantes:

- Ley sobre administración de Justicia y orgánica de los Tribunales y juzgados del Fuero común, del 23 de noviembre de 1855.
- Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas, del 25 de junio de 1856. Que tuvo un Reglamento publicado el 30 de julio de 1856.
- Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos del 12 de julio de 1859.
- Ley de Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859.
- Ley Orgánica del Registro Civil o Ley sobre el Estado Civil de las personas, del 28 de julio de 1859.
- Decreto del gobierno por el que se declara cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos del 31 de julio de 1859.
- Decreto del gobierno por el que se declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, del 11 de agosto de 1859.
- Ley sobre la libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860.

- Decreto del gobierno por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861.
- Decreto del gobierno por el que se extinguen en toda la República las comunidades religiosas, del 23 de febrero de 1863.

En 1860, Miramón decide intentar la toma de Veracruz, Juárez pide auxilio a una cuadrilla estadounidense fondeada en el puerto, tomando a las embarcaciones de Miramón como piratas. A partir de aquí, las fuerzas liberales empezaron a ganar terreno sobre las conservadoras, que perdieron Guanajuato y todo el Bajío. En noviembre, tras la caída de Guadalajara, Miramón declaró a la capital en estado de sitio. Jesús González Ortega, al mando de las tropas liberales, se enfrentaría con Miramón en San Miguel Calpulalpan y lo vencería, entrando las tropas de González Ortega el 25 de diciembre a la capital. Juárez arribaría el 11 de enero, extendiendo las leyes expedidas en Veracruz como desarrolladoras de los principios constitucionales.

Al poco tiempo Zuloaga se autoproclamó presidente y, apoyado por los generales y jefes conservadores, se reiniciarían los combates. Sin embargo, en julio se declaró presidente constitucional a Juárez, y al finalizar 1861, los conservadores estarían casi sofocados. Desafortunadamente en diciembre desembarcarían en Veracruz fuerzas de España, Inglaterra y Francia, unidas por la Convención de Londres, exigiendo el pago de deudas contraídas por gobiernos anteriores. Desde antes, José María Gutiérrez de Estrada, José Manuel Hidalgo y Juan Almonte, habían solicitado insistentemente en Europa el establecimiento de una monarquía en el país, pronunciándose a favor de Maximiliano de Habsburgo.

En enero de 1862, los representantes de las naciones invasoras se reunirían en Veracruz para discutir sobre las reclamaciones a México. El gobierno mexicano llegaría a un acuerdo con Inglaterra y España, a través de los Arreglos de la Soledad, pero no con Francia, que exigió una suma fuera de toda realidad, misma que no fue apoyada por los otros dos representantes. Esto motivó que el contingente militar francés marchara hacia el interior de México. Juárez designaría a Ignacio Zaragoza al mando del ejército de oriente, con el fin de hacer preparativos para una posible guerra. En este momento arribaría Almonte, comenzando a hacer proselitismo en favor del imperio.

El 25 de enero, Juárez expidió una ley que fijaba la pena de muerte a quienes conspiraren en contra de la independencia de México, previniendo lo que pudiera suceder. Las tropas de España e Inglaterra deciden retirarse, y los franceses ocuparían Paso Ancho. El 12 de abril, el gobierno expidió un decreto en el que explicaba la situación y llamaba a las armas a los mexicanos. En Orizaba se estableció un gobierno conservador presidido por Almonte, por su parte el ejército francés avanzaría hacia Orizaba, con lo que se iniciaría el conflicto armado con Francia. En Córdoba los invasores se prepararon para avanzar sobre a capital y Zaragoza se situó en las cumbres de Acultzingo para detenerlos, sin éxito. Zaragoza se concentró en Puebla y el 5 de mayo de 1862 venció a las tropas francesas, sin embargo, la victoria favoreció a los invasores en las batallas que siguieron, lo que decidió a Zaragoza no avanzar sobre Orizaba sino retirarse al otro lado de las cumbres para reorganizarse, en septiembre moriría enfermo.

González Ortega quedaría al mando de la defensa de Puebla, que sitiada, fue tomada el 19 de mayo de 1863. Al enterarse de la noticia, Juárez abandonó la capital y llevó su gobierno a San Luis Potosí. El 3 de octubre, Gutiérrez Estrada se presentó en Miramar para ofrecerle la corona del Imperio Mexicano a Maximiliano de Habsburgo, quien contestó que necesitaba el voto unánime de los mexicanos para aceptar. Los conservadores procedieron a levantar una serie de actas de adhesión en las zonas ocupadas y las enviaron a Maximiliano, quien a su vez se entrevistó con Napoleón III. Maximiliano renunció a sus derechos sobre la corona de Austria y el 10 de abril de 1864 aceptó la corona del Imperio Mexicano, estampando su firma en los Tratados de Miramar.

El 28 de mayo Maximiliano y Carlota arribaron a Veracruz, entrando a la capital el 12 de junio. En los primeros momentos el imperio tuvo un gran número de adeptos, además de que Juárez y los liberales estaban siendo empujados cada vez más hacia el norte. Maximiliano deseaba conciliar a los diversos partidos para que trabajaran con él. Al año de su gobierno publicó el Estatuto Provisional del Imperio, creando nuevos departamentos ministeriales.

Las ideas jurídicas centrales del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, del 10 de abril de 1865, dividido en 18 títulos y 81 artículos, son las siguientes: 1) la forma de gobierno proclamada por la nación y aceptada por el emperador es la de una monarquía moderada y hereditaria; 2) el Imperio se compondría de ocho grandes divisiones, que a su vez se fraccionaban en 50 Departamentos, con un Prefecto a la cabeza de cada uno. Éstos se dividían a su vez en Distritos, con un Subprefecto al frente; y cada Distrito en municipalidades; 3) se crearon nueve Departamentos Ministeriales y un Consejo de Estado: Ministro de la Casa Imperial; de Estado; de Negocios extranjeros y marina; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción Pública y Cultos; de Guerra; de Fomento; y de Hacienda; 4) se establece el Ministerio Público como órgano de Gobierno y de la Sociedad.

A principios de 1866, el Emperador recibió la noticia del inminente retiro de las tropas francesas que le apoyaban, por lo que inició gestiones tendientes a renovar el apoyo recibido. Al ver que no podía sostenerse por más tiempo abdicó, pero la emperatriz le convenció de lo contrario y se ofreció a ir a Europa a solicitar el apoyo necesario. A finales de septiembre, Maximiliano recibió la noticia del fracaso de las conversaciones de Carlota con Napoleón III, el cual al poco tiempo le enviaría una carta solicitándole que abdicara.

Sin embargo, el emperador hizo arreglos para recibir la legión austriaca que estaría a su servicio y las fuerzas belgas que servirían de guardia personal de la emperatriz, esta guardia llegaría en diciembre. Además, contaba con batallones negros de La Martinica, Sudán y Abisinia, que sirvieron en la región del trópico. Las tropas imperiales empujaron a Juárez a Chihuahua, en donde estableció su gobierno, y ante la noticia del inminente retiro de las fuerzas extranjeras, las tropas liberales empezaron a obtener una serie de triunfos sobre ellas. Del 13 de febrero al 12 de marzo de 1867, las tropas francesas abandonaron territorio nacional dejando al emperador a su suerte.

Maximiliano se pondría al frente de sus tropas imperiales para combatir a las republicanas en el interior del país, reuniéndose en Querétaro. Mientras tanto Por-

firio Díaz rodearía a la Ciudad de México para evitar que fueran en auxilio del emperador. Maximiliano cayó el 15 de mayo y, junto con sus oficiales, sería juzgado de acuerdo con la ley del 25 de enero de 1862. Su ejecución tuvo lugar el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas. Díaz entraría a la capital el 21 de junio y Juárez un mes después. El 17 de agosto se publicó la convocatoria para elegir presidente. Las elecciones favorecieron a Juárez sobre Porfirio Díaz, apoyado por el Partido Progresista.

A finales de 1867, tras movimientos levantiscos en Yucatán, Culiacán, un complot en la capital y un movimiento armado en la Sierra de Puebla, problemas en Guerrero y Tamaulipas, Juárez pudo al fin respirar y para la segunda mitad de 1868, el país se encontraba en cierta calma. En 1871, tras nuevas elecciones, de nueva cuenta fue elegido Juárez sobre sus contrincantes Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada, lo que llevó a desconfiar a la oposición y acusar a los juaristas de violencia electoral.

Díaz se sublevaría el 13 de noviembre con el Plan de la Noria, bajo la bandera de la no reelección y el respeto a la Constitución, sufriendo constantes derrotas. El 13 de abril de 1872, Díaz intentaría un movimiento más, esta vez con el Plan de Ameca, en que proponía a Lerdo como presidente interino mientras se convocaba a nuevas elecciones, nuevamente fracasó. Por su parte, Juárez proponía al Congreso la división del Poder Legislativo en dos cámaras, pugnando por la creación de la Cámara de Senadores, sin embargo, no lo consiguió y fallece el 18 de julio de 1872, ocupando su lugar Lerdo, siendo electo para el periodo de 1872 a 1877.

Lerdo incorporaría las Leyes de Reforma a la Constitución: independencia de la Iglesia y el Estado; libertad religiosa; competencia exclusiva del orden civil en el matrimonio y demás actos del estado civil de las personas; prohibición a las instituciones religiosas de adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; no reconocimiento de órdenes monásticas y prescripción del voto religioso. Además, crearía al Senado, haciendo efectivas las reformas propuestas por Juárez en 1867, como parte integrante del Congreso de la Unión y representante de los Estados, establecería un procedimiento legislativo y una redistribución consecuente de las facultades del Congreso.

II. Segundo momento. La dictadura porfiriana

Al llegar 1875, se comenzaron a caldear los ánimos en virtud de nuevas elecciones, pues Lerdo quería reelegirse. Nuevamente Díaz se alzaría, en enero de 1876, con el Plan de Tuxtepec. Al declarar el Congreso la reelección de Lerdo, José María Iglesias se sublevó declarando que las elecciones habían sido fraudulentas. En noviembre de ese año, Díaz triunfaba en Texcoco sobre las fuerzas gubernamentales, Lerdo abandonaría el país. El día 23 de noviembre Díaz ocuparía la presidencia y, finalmente, Iglesias sería derrotado y desterrado en 1877.

A pesar de los lemas de "sufragio efectivo" y "No reelección", que figuran en el Plan de Tuxtepec, el sufragio, manipulado por el Poder Ejecutivo, llevó hacia la

reelección repetida del general Díaz, de 1876 a 1910, con un intervalo entre 1880 y 1884, durante el cual el presidente Manuel González, algo vanidoso, amigo de don Porfirio, "guardaba el trono caliente" para éste, el cual, entre tanto, se retiró modestamente a la gubernatura de Oaxaca y luego a la Suprema Corte.

Desde 1884, con el regreso de la banda a Díaz, éste se dedicaría a la pacificación del territorio nacional y a mejorar las relaciones con Estados Unidos. Logró la autorización para un segundo periodo, de 1888 a 1892, para obtener la aceptación indefinida de la reelección, siendo postulado para otro periodo de 1892 a 1896 por el Partido de la Unión Liberal. Para el siguiente periodo fue postulado por el Círculo Nacional Porfirista, terminando su quinto periodo en diciembre de 1900.

Esta etapa se caracteriza por décadas de paz pública y orden económico: Díaz consolidaría el Estado mexicano concentrando el poder, aquel objeto del deseo que codiciaban los jefes militares locales desde la restauración de la República, a través de una legitimidad social ansiosa de tranquilidad. Estableció un control político centralizado, sustituyendo a los caciques locales por gobernadores y jefes políticos de su confianza, incorporó a la política y a la administración a una clase intelectual educada dentro de la corriente del positivismo, a la que el vulgo designó como "los científicos".

Respetó formalmente el texto de la Constitución de 1857, aunque fue prudente en la aplicación de las Leyes de Reforma, con tal de allegarse el apoyo de la Iglesia católica y los conservadores aún existentes, pese a ello se otorgó un peso específico a la legalidad de las decisiones judiciales interpretándola como un derecho del hombre. Y estableció el orden de los caminos, combatiendo rebeliones con el ejército y salteadores con el cuerpo paramilitar denominado "rurales", mismos que practicaban el juicio sumario y de inmediato la pena capital.

En 1903 se hicieron los preparativos de la sexta reelección de Díaz para el periodo 1904-1910. Éste ya contaba con 73 años de edad, razón por la cual accedió a la creación de la vicepresidencia, ocupada por Ramón Corral en 1904, para el caso de que, si fallecía Díaz, hubiera alguien que llenara el vacío presidencial. En 1908, surgió la figura de Francisco I. Madero, publicando su libro intitulado *La sucesión presidencial en 1910*. En él, Madero proponía la organización de un partido cuyo objetivo sería alcanzar la libertad del sufragio y la no reelección. A manera de sintetizar la dictadura porfiriana, se pueden tomar dos etapas consolidadas y visibles en un proceso histórico-jurídico, a saber: la primera, que comienza en 1877 y concluye en el inicio del tercer periodo presidencial de Porfirio Díaz, 1888, o cuando se eliminó toda restricción legal a la reelección indefinida, 1890. Se trata de una etapa de construcción, pacificación, unificación, conciliación y negociación, pero también de represión. Al asumir el poder, don Porfirio tuvo que enfrentar diversos retos.

Para empezar, faltaba mucho para consolidar el Estado y la nación, pero no sólo de las instituciones y de las prácticas contempladas por la Constitución, sino también de un sistema político que mostrara su eficiencia. Si bien Díaz gozaba de una gran popularidad en ciertas regiones, era necesario preservar la legitimidad y el consenso, y extenderlo a toda la nación; sobre todo, se requería cohesionar las

fuerzas políticas y regionales, terminando con los riesgos de levantamiento o de fragmentación territorial.

Por otro lado, tampoco existía plena coherencia o identidad nacional. Algunas poblaciones permanecían aisladas y no se sentían parte de una unidad que los rebasaba y cuyos gobernantes, que tenían una cultura diferente, eran ajenos a sus problemas. Para colmo las fronteras eran permeables y subsistía la amenaza de intervenciones extranjeras. Los retos de Díaz serían entonces unificar y cohesionar las fuerzas políticas y regionales, otorgar legitimidad y legalidad al régimen, respetando o aparentando respetar la Constitución, y lograr el reconocimiento internacional.

La segunda etapa, que comienza entre 1888 y 1890 y concluye hacia 1908, se caracteriza por un acentuado centralismo y por un gobierno cada vez más personalista y autoritario por parte de don Porfirio y de los gobernantes de los estados. El cambio de rumbo estuvo acompañado por un relevo en el personal político, pues murieron muchos de los hombres que acompañaron a Díaz en su ascenso al poder y los primeros años de gobierno. Pero el relevo también respondió a un nuevo juego de fuerzas. Tres figuras —Joaquín Baranda, José Yves Limantour y Bernardo Reyes— desempeñaron un papel importante en la pugna y fractura de la élite porfirista, y representaron a diversos grupos y regiones, formas de hacer política e ideas de nación.

Baranda, que fue el primero en integrarse al gabinete, fungió como ministro de Justicia desde 1882; representaba a los liberales de la etapa de la Reforma, de trayectoria civil y civilista, que querían un aparato político limitado. Limantour, ministro de hacienda entre 1893 y 1911. Miembro del grupo de los "científicos", profesionistas destacados, algunos pertenecientes a familias acaudaladas y otros vinculados a ellas, que defendían un gobierno de instituciones y que pugnaban por fortalecer las existentes, para lo cual propusieron reformas como la creación, de nueva cuenta, de la vicepresidencia. El sobrenombre de "científicos" se debió a su filosofía basada en el método científico, es decir, pensaban que el estudio sistemático de la sociedad les permitiría comprender las leyes que regían su funcionamiento y conducirlas, con lo cual podrían eliminar las trabas que obstaculizaban el progreso social. Además, creían que el país necesitaba un gobierno fuerte, capaz de fomentar la sociedad, de ahí su interés por impulsar programas de salud o de educación.

Reyes contaba con una larga experiencia política; en 1876 ya era coronel y en 1889 gobernador de Nuevo León, además de que desde los inicios del porfiriato tuvo una fuerte presencia en el noroeste del país. Ministro de Guerra entre 1900 y 1902, representaba a los porfiristas clásicos: militares surgidos de las clases medias o bajas de la provincia, en estrecho contacto con los estados. Además de contar con el apoyo del ejército, gozaba de la simpatía de los grupos que apoyó durante su gestión como gobernador de Nuevo León: empresarios, pequeña burguesía y clases medias, e incluso de los trabajadores organizados, pues promovió una política de protección al obrero.

Durante algunos años Díaz logró mediar entre los grupos, pero la ruptura fue inevitable cuando tuvo que elegir a un sucesor. Ello ocurrió en 1898. Se decidió por Limantour y creyó que Reyes y Baranda lo aceptarían. Una vez tomada la resolu-

ción a favor de un grupo las pugnas se agudizaron, la élite se había fraccionado y el presidente no pudo cohesionarla ni conciliar. Al inclinarse por los científicos, desplazar a los viejos liberales y enemistarse con algunos sectores del ejército, perdió contactos con regiones y grupos, que se quedaron al margen del juego político.

A un lado se habían quedado diversos sectores en ascenso, que no encontraban acomodo en un sistema político paralizado, pues casi todo estaba acordado, negociado y repartido. Asimismo, el pacto con los gobernadores o poderes regionales obligó al presidente a desconocer su compromiso con los pueblos y en general con los campesinos, y el pacto con los inversionistas y empresarios lo llevó a desconocer las demandas obreras. Todo ello explica que tuviera que recurrir, de forma creciente, a la imposición, el autoritarismo y la represión.

Pese a todo, cabe señalar la importancia que tuvo Díaz en la consolidación del Estado-nación, pues a pesar de que don Porfirio no respondió de manera cabal a su programa ni cumplió con todos sus retos, los dos lemas del régimen fueron "orden y progreso" y "poca política, mucha administración". Ciertamente se alcanzó un cierto orden —no completo ni ajeno a alzamientos o rebeliones— pero para ello no se requirió de poca política. Si bien don Porfirio recurrió a la fuerza, logró obtener y mantener el poder gracias a sus lazos personales y clientelistas, a su capacidad de negociación, y a su habilidad para conciliar y hacer que los actores políticos dependieran de su intervención. Así, avanzó mucho en la incorporación de fuerzas políticas y regionales.

Por otra parte, no se apegó a la legalidad ni respetó las leyes electorales, no aplicó todas las leyes antieclesiásticas, violó garantías individuales (como la libertad de expresión) o no las garantizó; pero a la vez avanzó en la aplicación de otras áreas del proyecto liberal e incluso de la Constitución. Por ejemplo, hizo valer aspectos importantes de las Leyes de Reforma y del proyecto de secularización (como el respeto a la libertad de religión), continuó con el establecimiento del derecho y la justicia modernas (concluyó el proceso de codificación y reguló el amparo frente a sentencias judiciales) y dio pasos decisivos para el proyecto económico defendido por los liberales. Por último, ganó en la unificación del país, en la creación de una identidad nacional y en la defensa de la soberanía. De ahí que se pueda afirmar que en esta etapa de la historia de México se originaron o afianzaron muchas de las instituciones políticas del siglo XX. Y lo mismo ocurrió en los ámbitos de la economía, la sociedad y la cultura.

III. Tercer momento. El proceso de la Revolución mexicana

El gobierno propuso a Díaz y a Corral para la presidencia y vicepresidencia de la República en el periodo que iniciaría en 1910. Por su parte, Madero fue postulado junto con Vázquez Gómez. Sin embargo, los resultados de las elecciones fueron por completo favorables a Díaz, Madero fue aprehendido y enviado a San Luis Potosí.

Después de algunos días, lo pusieron en libertad y escapó de la vigilancia del gobierno para refugiarse en Estados Unidos.

La Revolución se inició con el Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, que señaló las seis de la tarde del 20 de noviembre de 1910 para el levantamiento. En mayo de 1911, Díaz partió de Veracruz rumbo a Europa, luego de que Madero fue aclamado en la capital. Las lagunas que dejó el movimiento maderista trataron de llenarse con nuevos movimientos, como el de Emiliano Zapata en Morelos, quien expediría el Plan de Ayala, el 28 de noviembre de 1911, con el lema "Reforma, Libertad, Justicia y Ley". El Plan trataba de la restitución de los terrenos, los montes y las aguas a los ciudadanos y pueblos cuando éstos comprobaran su calidad de propietarios; entre otras bases para la dotación de tierras.

En 1913, con el movimiento de La Ciudadela, encabezado por el general Manuel Mondragón, Victoriano Huerta tomó el poder después de la renuncia y asesinato de Madero y José María Pino Suárez. Ante esta nueva situación, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, se pronunció el 19 de febrero de 1913, desconoció a Huerta y se inició la fase constitucionalista de la Revolución, que pretendía restaurar la vigencia de la Constitución de 1857. Con la expedición del Plan de Guadalupe, Carranza quedaría a cargo de la legitimidad constitucional, que ejerció como presidente interino de la República y al frente del ejército constitucionalista.

Huerta sería derrocado el 13 de agosto de 1914, y con los Tratados de Teoloyucan se entregó la capital al Ejército Constitucionalista, disolviéndose el ejército federal. Tiempo antes de los tratados, se habían reunido en Torreón los representantes de las divisiones del Norte y del Nordeste para arreglar sus diferencias con Carranza. De tales reuniones resultaría el Plan de Torreón que limitaba al Plan de Guadalupe en cuanto al poder de Carranza. Pese a que éste no reconoció el Plan de Torreón, la Convención de Aguascalientes se debe en mucho a él.

Esta Convención de jefes militares, inaugurada en la Ciudad de México el 14 de octubre y trasladada por Carranza a Aguascalientes, tuvo como objetivo elaborar un programa revolucionario compuesto de reformas políticas y sociales. Carranza se separó de la Convención e inició su programa de reformas en Veracruz en 1914, adicionando el Plan de Guadalupe con el lema "Constitución y Reforma" y con una idea de conciliación de las diferentes facciones de la Revolución. Se consideraba necesaria la unificación de los diferentes grupos (Zapata, Villa, Orozco, etc.) para que el gobierno provisional de Carranza lograra cumplir con el programa de la Revolución.

El Plan proponía la restitución de las tierras a los pueblos privados de éstas, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias. Se proponían, además, la reforma a la legislación civil, penal y mercantil, así como al procedimiento judicial, leyes de aguas, minas y la garantía del pleno goce de los derechos ciudadanos e igualdad ante la ley.

En ejecución del plan de reformas, Carranza expidió en Veracruz la Ley del Municipio Libre; Ley del Divorcio, del 9 de diciembre de 1914; la Ley Agraria y la Ley Obrera, 6 de enero de 1915; reformó el Código Civil, el 29 de enero de 1915, y el 22 de junio de 1915 expidió el decreto por el que quedaron abolidas las tiendas de raya.

Una vez reducidos los villistas y zapatistas en 1916, Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 el decreto por el que reformaba el Plan de Guadalupe, y convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que reformaría la Constitución vigente, integrado por representantes de los estados en proporción a la población, de acuerdo con la Constitución de 1857.

El Congreso Constituyente se instaló en Querétaro. El 1o. de diciembre, Carranza entregó su Proyecto de Constitución Reformada, el cual se sometió a estudio y debate. Se aceptaron, modificaron o adicionaron sus contenidos. El Constituyente de Querétaro se encargó de incluir importantes reformas en materia laboral y agraria que no quisieron dejarse en las leyes secundarias. Las modificaciones fueron suficientes para que el proyecto de reformas se convirtiera en una nueva Constitución, firmándose el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero.

La nueva Constitución mostró sus semejanzas y diferencias con la de 1857. Mientras que ésta fue doctrinaria en su liberalismo, la nueva fue muy realista, acorde a la complejidad del país. Reflejó las condiciones internacionales de su tiempo, ya siendo evidente la decadencia de las aristocracias y las oligarquías, y la crisis de los Estados liberales. La complejidad sociohistórica mexicana fue la causa por la cual la nueva Constitución avaló formas de propiedad individual y colectiva, así como la existencia de empresas privadas y estatales.

En lo político, México siguió siendo una república federal, representativa y democrática. Sin embargo, ahora el Poder Ejecutivo sería el predominante, seguramente por la necesidad que se tenía de que un solo mando dirigiera la impostergable reconstrucción nacional. Por lo mismo, se diseñó un país estatista, y en consecuencia autoritario, con un Estado interventor en materias como la economía, educación y religión. La nueva Constitución resultó nacionalista, pues la Revolución había buscado terminar con el carácter de México como país neocolonial, y porque acababan de padecerse la invasión norteamericana a Veracruz y la "expedición punitiva".

Asimismo, garantizaba grandes concesiones a los sectores populares del país, ya fueran reparto agrario o beneficios a los obreros. Dada la fuerza militar y política adquirida por estos grupos durante la lucha revolucionaria, dichas concesiones eran imprescindibles. La Constitución de 1917 era la única posibilidad de crear un Estado capaz de consolidar y reglamentar el proceso de trasformación que había experimentado el país al pasar del México porfiriano al revolucionario.

En suma, con la Constitución de 1917 se consolidó el sistema federal y el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; se introdujeron grandes reformas en el campo de lo social-laboral y de lo agrario; se modificaron aspectos de la relación Iglesia-Estado, en las que no se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias; y en materia de juicio de amparo, se consolidó su permanencia en el derecho mexicano.

Nuestro ordenamiento máximo debe ser aplicado en *stricto sensu* por el Poder Judicial, teniendo en cuenta la actualidad nacional e internacional a partir de las reformas que consideren los poderes de la unión y que atiendan a las necesidades y problemáticas de la sociedad mexicana contemporánea, y quizás, lo más importante

y a la vez lo más imperante en estos "tiempos modernos" tener el ideal y la conciencia ciudadana de respetarla.

IV. Bibliografía

Ávila, Felipe y Salmerón, Pedro, *Historia breve de la Revolución Mexicana*, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre las Revoluciones de México, Secretaría de Educación Pública, Siglo XXI, 2015.

Chust, Manuel, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Centro Francisco Tomás y Valiente, UNED Alzira-Valencia, Fundación Instituto Historia Social, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1999.

Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford University Press, 2010.

Escudero López, José Antonio (coord.), *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años*, Madrid, Espasa Calpe, 2011.

Floris Margadant, Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1971.

Garciadiego, Javier, *Introducción histórica a la Revolución mexicana*, México, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 2006.

González, María del Refugio, *Historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.

Guerrero Galván, Luis René, *Lecciones de derecho indiano. Un manual práctico para su enseñanza*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Historia de México, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, Academia Mexicana de la Historia, 2010.

Meyer, Jean, *La Revolución mexicana*, México, Tusquets, 2010.

Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952.

Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010.

Nueva Historia mínima de México, México, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 2004.

Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.

Pérez Fernández, Isacio, *El derecho hispano-indiano. Dinámica social de su proceso histórico constituyente*, Salamanca, San Esteban, 2001.

Pérez Garzón, Juan Sisinio, *Cortes y Constitución en Cádiz: la revolución española (1808-1814)*, Madrid, Anaya, 2012.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____ y LÓPEZ SÁNCHEZ, Eduardo (coords.), *La Constitución de Cádiz de 1812 y su impacto en el Occidente Novohispano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

SECULARIA AUTEM CONSTITUTIO. EL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO EN LOS DEBATES DE 1917

María del Pilar HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. Secularia autem Constitutio. II. *Prolegómenos*. III. *Poder Judicial Federal: trascendente encomienda del Constituyente*. IV. *Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. V. *Requisitos de elegibilidad*. VI. *Inamovilidad*. VII. *Procedimiento de designación y nombramiento*. VIII. *Corolario. La Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Constitucional*. IX. *Bibliografía*.

> No podré deciros que el proyecto que os presento sea una obra perfecta, ya que ninguna que sea hija de la inteligencia humana puede aspirar a tanto; pero creedme, señores diputados, que las reformas que propongo son hijas de una convicción sincera, son el fruto de mi personal experiencia y la expresión de mis deseos hondos y vehementes porque el pueblo mexicano alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero, y paz y bienestar en todos los asuntos domésticos.
>
> Discurso de Venustiano Carranza al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones. Querétaro, 1o. de diciembre de 1916.

Yo siempre he tenido más fe en un juez honrado que en un juez de talento, porque para ser magistrado se

* Investigadora Titular C Definitiva de Tiempo Completo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

> necesita amplio criterio racional, amplio criterio independiente y libre y, por último, un criterio de honradez y moralidad superior a todos los demás; si estos criterios no los tiene el magistrado, todos ellos unidos a la práctica judicial, indudablemente que, aun cuando ese magistrado sea un profundo conocedor de la ley y de los libros, aunque esté lleno de ciencia, nunca será un buen magistrado.
>
> Diputado Alberto M. González
> 47 Sesión ordinaria, 17 de enero de 1917

I. *Secularia autem Constitutio*

Celebrar el primer centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a un acto de introspección retrospectiva en la que confluyen imágenes, sentimientos, aprendizajes, vivencias que, difícilmente, puedo soslayar.

Una obra titulada *Cien años, Cien ensayos*, compendia la diversidad del pensamiento jurídico nacional en la pluma de cada uno de los que colaboramos por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la mejor tradición de los constitucionalismos mexicano y latinoamericano, la tradición y el legado de los maestros Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo obligan y se suma, en lo personal, la inefable honra de pertenecer a una comunidad que trascendió en el quehacer nacional e internacional.

II. Prolegómenos

La historia y contexto del Congreso Constituyente de 1916-1917 ha sido motivo de estudios diversos y profusos del constitucionalismo patrio como del extranjero, la génesis misma de la Constitución Política general sancionada el 5 de febrero de 1917, suscitó una eventual polémica en relación a una Constitución reformada o una nueva Constitución.

El *iter* normativo que se origina con el Plan de Guadalupe,[1] pasando por sus adiciones[2] mediante las que se establece el compromiso de expedir, durante la lucha, las leyes que satisficiesen las necesidades económicas, sociales y políticas del país, hasta llegar al decreto de reformas de 15 de septiembre de 1916, devinieron en el cumpli-

[1] Recibe el nombre de la Hacienda en donde fue firmado en Ramos Arizpe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, por el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza Garza, y mediante el cual expresa su desconocimiento al gobierno golpista de Victoriano Huerta, usurpador y traidor de Francisco Ignacio Madero. Mediante el Plan de Guadalupe se reconoce a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

[2] Veracruz, 12 de diciembre de 1914.

miento de las aspiraciones y las acciones a ejecutar para mantener la paz, el orden y el programa revolucionario.

Así, en cumplimiento de lo prescrito en el Decreto de reformas a los artículos 4o., 5o. y 6o. del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza Garza expide la convocatoria a la integración de un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, con la única finalidad de verificar las reformas necesarias a la Constitución de 1857. De esta manera Carranza consolidaba su movimiento político.

La elección de los diputados al Congreso se realizó el 22 de octubre y bajo el régimen de la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el mismo 19 de septiembre de 1916.

El Congreso se instaló formalmente en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, el 1o. de diciembre de aquel año, en el Teatro de Iturbide y sus sesiones duraron hasta el 31 de enero de 1917 cumpliendo cabalmente con el tiempo previsto en el artículo 5o. del decreto de reformas, *id est*, no exceder de más de dos meses.

Es precisamente en su alocución de apertura de las sesiones de nuestro memorable constituyente reformador de 1916, que prístina y meridianamente el presidente Carranza expresa su profunda preocupación y su denodado interés, en torno a las instituciones fundamentales del Estado mexicano[3] y su puesta en vigencia mediante las reformas a la Constitución de 1857, a saber: la soberanía nacional, la división del ejercicio del poder público, la forma republicana, representativa y popular y, sobre todo, las libertades y derechos de los mexicanos y su inescindible garantía: el juicio de amparo.

Aunados a tales planteamientos se suma, sobre todo, y en palabras del Jefe del Ejército Constitucionalista:

> Otras reformas sobre cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a *asegurar la completa independencia del Poder Judicial*, reforma que, lo mismo que la que ha modificado la duración del cargo de presidente de la república, está revelando claramente la notoria honradez y decidido empeño con que el gobierno emanado de la revolución está realizando el programa proclamado en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de *tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy*.

Las preocupaciones del Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Ejecutivo Federal no eran gratuitas, en el mismo discurso inaugural aludió a la penosa aplicación de la Ley Orgánica del Juicio de Amparo; debido a que, en lugar de cumplir con la función que se le había otorgado de proteger los derechos individuales de los ciudadanos, se convirtió, apuntaba Carranza, en un arma política y un medio para eliminar la soberanía de los estados, este último punto porque los estados

[3] Cossío D., José Ramón, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, CIDE, 2001, p. 69.

quedaban sujetos a la revisión de la Suprema Corte hasta en las decisiones más insignificantes.

La necesidad de acabar con el rezago, de procedimientos judiciales expeditos y la humanización de la justicia, y un poder judicial independiente[4] fueron expresión clara del Jefe del Ejército Constitucionalista.

El equilibrio de las potestades asignadas al Poder Legislativo, así como su acérrima crítica al parlamentarismo de la Constitución de 1857, impelieron a Carranza a proponer la facultad de investigación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Doscientos dieciocho ilustres ciudadanos mexicanos de todas las profesiones, oficios y edades se reunieron para gestar no una reforma, sino una imperecedera nueva Constitución que, pese a sus múltiples reformas, sigue siendo el solio de la soberanía nacional y del Estado de derecho, cuyo custodio es el Poder Judicial de la Federación e, inopinadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ilustres mexicanos cuyos nombres acrisolan su patriotismo en aquellos más visibles por su protagonismo nacionalista, más allá de ser jacobinos, renovadores,[5] equilibristas o moderados.

La Mesa Directiva del Congreso quedó integrada por: Presidente, Luis Manuel Rojas (Jalisco); Primer Vicepresidente, Cándido Aguilar (Veracruz); Segundo Vicepresidente, Salvador González Torres (Oaxaca), Primer Secretario, Fernando Lizardi (Guanajuato); Segundo Secretario, Ernesto Meade Fierro (Coahuila); Tercer Secretario, José M. Truchuelo (Querétaro); Cuarto Secretario, Antonio Ancona Alberto (Yucatán); Primer Prosecretario, Jesús López Lira (Guanajuato); Segundo Prosecretario, Fernando Castaños (Durango); Tercer Prosecretario, Juan de Dios Bojórquez (Sonora); y Cuarto Prosecretario, Flavio Bórquez (Sonora).[6]

La Primera Comisión de Constitución, conformada casi exclusivamente por jacobinos, quedó integrada por Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Alberto Román, Enrique Colunga y Enrique Recio.[7]

La Segunda Comisión de Constitución, integrada tardíamente, el 23 de diciembre, con la finalidad de auxiliar los trabajos de la primera, incluyó un equilibrio entre moderados y jacobinos como Paulino Machorro y Narváez, Arturo Méndez, Agustín Garza González, Hilario Medina y Heriberto Jara.[8]

El total de sesiones en donde se pergeñó un documento constitucional avanzado para su época por su vocación garantista y social,[9] fueron 66; la redacción del

---

[4] *Idem*.

[5] "… eran aquellos que pertenecieron a la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, maderista y quienes después de la traición a Huerta, continuaron desempeñando sus cargos, y ahora se declaraban amigos leales de Carranza". Díaz Alfaro, Salomón, "La composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 66.

[6] Díaz Alfaro, Salomón, *op. cit.*, p. 68.

[7] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, 1916-1917*, t. I, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009, p. 402.

[8] Ulloa, Berta, *op. cit.*, p. 524.

[9] El más joven diputado del Constituyente de 16/17 por el estado de Puebla (en total fueron 18 los poblanos), pugnó en la Asamblea Constituyente porque nuestra carta magna contuviera los anhelos

proyecto de reformas a la Constitución de 1857 se atribuye a dos grandes juristas José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas,[10] el 2 de diciembre de 1916 se inicia la actividad de tan alta tarea bajo el lema de *Constitución y Reformas*.

La mirada retrospectiva a la génesis del Poder Judicial de la Federación está hecha, los grandes debates del dieciséis/diecisiete obligan a un ejercicio prospectivo de las grandes transformaciones que ha sufrido el Poder Judicial Federal, sobre todo de la jurisdicción de vértice que la ha convertido en una realidad de cara a las aspiraciones de una Corte Constitucional. Ese es, pues, mi cometido.

III. Poder Judicial Federal: trascendente encomienda del Constituyente

El proyecto de Constitución entregado por Venustiano Carranza Garza al Congreso Constituyente, experimentó notables modificaciones en manos de los integrantes de la Segunda Comisión de Constitución, órgano que sometió a la soberanía de la Asamblea dos dictámenes sucesivos en relación con la integración, organización, funcionamiento y facultades del Poder Judicial de la Federación y su órgano rector, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en la 47 sesión ordinaria de 17 de enero de 1917, sometió los artículos 94 a 102, y en la 52 sesión los artículos 103 a 107, tres días después.

IV. Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Si bien la Constitución de 1857 preveía en su artículo 94 la integración de la Corte con once ministros por reformas del 25 de mayo de 1900, su número se incrementó a 15; la iniciativa de Carranza preveía nueve titulares, finalmente la propuesta de la Segunda Comisión de Constitución presentó un proyecto que preveía el total de once ministros, funcionando el Pleno y dos Salas.

---

de justicia y libertad de la clase trabajadora. Fue diputado en las legislaturas XXVII y XXVIII y más tarde fue gobernador de su entidad federativa, salió del país, por haber tomado parte en el fracasado movimiento de 1923, que pretendió desconocer el régimen constitucionalista. Regresó y pasó a ocupar tiempo después la jefatura del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, la de Prensa y Propaganda, y al subir a la Presidencia de la República el general Lázaro Cárdenas, fue nombrado director del periódico *El Nacional*, puesto que ocupó hasta días antes de su muerte ocurrida el 7 de octubre de 1937, en la ciudad de Cuernavaca. Véase Poder Legislativo de Puebla. Disponible en: *http://congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=7015:froylan-c-manjarrez&catid=60:maria-del-rocio-garcia-olmedo&Itemid=35*.

[10] Cabrera Acevedo, Lucio, "El Congreso Constituyente y los debates sobre el poder judicial", *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994, p. 66.

FRACCIONALISMO CONSTITUYENTE: DISTRIBUCIÓN NOMINAL, 1916-1917*

Renovadores, de derecha o ligados a Carranza			
Antonio Ancona Albertos Manuel G. Aranda Alfonso Cabrera Alfonso Cravioto Rafael Curiel	Marcelino Dávalos Samuel M. de los Santos Carlos M. Esquerro Juan N. Frías José Natividad Macías Luis T. Navarro	Rafael Nieto Enrique O'Farrill Guillermo Ordorica Félix F. Palavicini José J. Reynoso Crisóforo Rivera Cabrera	Luis Manuel Rojas José Silva Herrera Gerzain Ugarte Carlos Villaseñor Pedro R. Zavala
Moderados			
Antonio Aguilar Cándido Aguilar Silvestre Aguilar Joaquín Aguirre Berlanga Manuel Aguirre Berlanga Juan Aguirre Escobar Luis M. Alcocer Manuel Amaya Cayetano Andrade Rafael P. Cañete Galindo H. Casados Ramón Castañeda Martín Castrejón Daniel Cervantes Gabriel Cervera R. Antonio de la Barrera	Rafael de los Ríos Porfirio del Castillo Silvestre Dorador Rafael Espeleta Francisco Espinosa José E. Franco Ramón Frausto Reynaldo Garza Agustín Garza González Ramón Gámez José F. Gómez José L. Gómez Victorio E. Góngora Plutarco González Alberto M. González Aurelio L. González Salvador R. Guzmán	Antonio Hidalgo Federico E. Ibarra Luis Ilizaliturri Ángel S. Juárico Francisco Labastida I. Jesús López Lira Amador Lozano Paulino Machorro Narváez Andrés Magallón Epigmenio Martínez Arturo Méndez Enrique Meza Emiliano P. Nafarrate Gilberto M. Navarro Antonio Norzagaray	David Pastrana Jaimes Ernesto Perrusquía Ignacio L. Pesqueira Ignacio Ramos Praslow José Rivera José Rodríguez González Gabriel Rojano Jesús Romero Flores Miguel Rosales Pastor Rouaix Carmen Sánchez M. José Lorenzo Sepúlveda Porfirio Sosa Alberto Terrones Benítez José María Truchuelo Jorge E. Von-Versen Nicéforo Zambrano
Equilibrados o del centro			
Salvador Alcaraz Romero Miguel Alfonso Romero Sebastián Allende Alberto Alvarado Andrés L. Arteaga	Carlos Duplán Juan Espinoza Bavara Zeferino Fajardo Francisco Figueroa Adolfo G. García	Josafat F. Márquez Rubén Martí Rafael Martínez Rafael Martínez de Escobar Rafael Martínez Mendoza	Ignacio Roel Román Rosas y Reyes Ramón Ross Arnulfo Silva Alfredo Solares

Cándido Avilés Isunza Amadeo Betancourt Gaspar Bolaños Nicolás Cano Fernando Castaños Cristóbal Castillo Ciro B. Ceballos Manuel Cepeda Medrano Pedro A. Chapa Manuel Dávalos Ornelas Cosme Dávila Gilberto de la Fuente	Emiliano C. García Antonio Garza Zambrano Fidel R. Guillén Antonio Gutiérrez Fidel Jiménez Cristóbal Limón Fernando Lizardi Ignacio López Lizandro López Lauro López Guerra Antonio Madrazo Santiago Manrique	Manuel Martínez Solórzano Alfonso Mayorga Ernesto Meade Fierro Rafael Ochoa David Peñaflor Fernando Pereyra Celestino Pérez José Pilar Ruiz Ismael Pintado Sánchez Carlos Ramírez Llaca Saúl Rodiles José María Rodríguez	José I. Solórzano Ascension Tepal Marcelo Torres Vicente M. Valtierra Rafael Vega Sánchez José Verástegui Amílcar Vidal J. Adolfo Villaseñor José Villaseñor Lomelí Dionisio Zavala Daniel A. Zepeda
Jacobinos, de izquierda u obregonistas			
Julián Adame Amado Aguirre Crisóforo Aguirre Álvaro L. Alcázar José Álvarez Uriel Avilés Gabino Bandera y Mata Esteban Baca Calderón Juan de Dios Bojórquez Flavio Borques Donato Bravo Izquierdo Samuel Castañón Marcelino M. Cedano Antonio Cervantes Eliseo Céspedes Enrique Colunga Jesús de la Torre	Francisco M. Del Campo Francisco Díaz Barriga Federico Dinorín Jairo Dyer Enrique A. Enríquez Luis Espinosa Luis Fernández Martínez Juan Manuel Giffard Fernando Gómez Palacio Modesto González Galindo Salvador González Torres Carlos L. Gracidas Antonio Guerrero Manuel A. Hernández Alfonso Herrera Manuel Herrera	Heriberto Jara Fortunato De Leyja Onésimo López Couto Froylán C. Manjarrez José Manzano Rafael Márquez Hilario Medina Refugio M. Mercado Luis G. Monzón Bruno Moreno Francisco J. Múgica Santiago Ocampo C. Leopoldo Payán Alberto Peralta Manuel M. Prieto Benito Ramírez	Francisco R. Villarreal Enrique Recio Juan de Dios Palma Juan de Dios Robledo Matías Rodríguez Alberto Román Leopoldo Ruiz Juan Sánchez Gregorio A. Tello Enrique Suárez Leopoldo Vázquez M. Héctor Victoria Aldegundo Villaseñor Jorge Villaseñor

* En relación con la pertenencia a cada grupo, véase: Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, p. 535; Tobler, Werner, *La revolución mexicana: transformación social y cambio político, 1876-1940*, México, Alianza, 1997, p. 350.

Con la reforma de 20 de agosto de 1928, el Tribunal Pleno se incrementó a 16 ministros, funcionando en Pleno y en tres Salas.

En 1934, el referido precepto se vuelve a reformar para incrementar el número de miembros a veintiuno, funcionando en Pleno y cuatro Salas.

La Constitución de 1917 no previó, de origen, la existencia de Tribunales Colegiados y, en consecuencia la Corte conocía de los amparos en revisión, tanto directos como indirectos, lo que devino en la acumulación de asuntos generando un considerable rezago. Es con la reforma de 1951,[11] al referido artículo 94, que se prevé la existencia y competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y, al tiempo, el aumento en el número de ministros integrantes de la Corte que pasó al de 26, los cinco nuevos lugares habrían de ser ocupados por ministros designados en calidad de supernumerarios.[12]

El 31 de diciembre de 1994 se publica el decreto de reformas integrales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, finalmente, se reduce el número de ministros que integran nuestro máximo tribunal de 26 a 11, número éste consagrado, de origen, en la Constitución de 1917.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ve investido, por la paradigmática reforma constitucional de 1994 de facultades propias de un Tribunal Constitucional de corte europeo. Así, su competencia se amplía en materia de controversias constitucionales que, desde entonces, se enderezan al mantenimiento de la supremacía constitucional pero, además, la fracción I del artículo 105 de la Constitución general de la República comprende supuestos normativos de conflictos competenciales de los tres ámbitos de gobierno, el principio federativo de la estructura federal del Estado mexicano, y la propia división de competencias entre los órganos constitucionales ya federales, estaduales o municipales (división de poderes).

La reforma suma el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad, mecanismo de control de la regularidad constitucional de carácter abstracto, haciendo procedente la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, con votación de ocho de los once ministros/as.

Se han cumplido 22 años de un diseño normativo que sentara la cimiente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero Tribunal Constitucional, un diseño que iniciara en 1988.

El tiempo de encargo de los ministros también se modificó, transitando de la función *ad vitae* a un periodo máximo de 15 años.

Una de las aportaciones institucionales del nuevo diseño constitucional del Poder Judicial Federal, lo es el Consejo de la Judicatura,[13] órgano de administración y

---

[11] *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1951.

[12] Los supernumerarios no llegarían a integrar pleno sino hasta 1967, con una nueva modificación constitucional al artículo 94 que, es digno señalar, reivindicó una posición honorable a dichos ministros, al disponer que en caso de ausencias de un numerario, subiría a integrar el Pleno uno Supernumerario. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1967.

[13] Se constituyen en referentes obligados de la comparación jurídica en la concepción, organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, los sistemas de organización judicial de los países de Europa Occidental, tales como Italia, Francia y Portugal, erigiéndose en una influencia decisiva el

de trascendente papel en la organización y funcionamiento de la estructura judicial por lo que hace al ingreso, permanencia, promoción y disciplina de los miembros quienes se desempeñan en tal jurisdicción federal. Se sustrae a la competencia del Consejo la propia Corte, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues estas instituciones resultan autónomas en su administración.

Por reforma constitucional de 1999,[14] el órgano revisor de la Constitución asigna competencia a la Suprema Corte para expedir acuerdos generales a fin de distribuir entre las salas y el Pleno los asuntos que haya menester, turnando a los tribunales colegiados, en su caso, aquellos que la Corte considere con el fin de obtener una mejor impartición de justicia.

V. Requisitos de elegibilidad

Uno de los requisitos singulares que, a diferencia de la Constitución de 1857, implicó asombro y debate fue la exigencia consignada en la fracción III del Proyecto de Reformas de Venustiano Carranza, a saber: Poseer título de profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

El acérrimo opositor de tal exigibilidad y defensor de la calidad de lego del derecho fue el diputado González Alberto,[15] quien en preclaro discurso, a propósito de la inamovilidad de los ministros —y en acto sincrético de los discursos de los diputados Truchuelo y Lizardi— orienta su alocución en relación al título profesional y se expresaba así:

> La justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley y una interpretación jurídica científica. Yo siempre he tenido más fe en un juez honrado que en un juez de talento, porque para ser magistrado se necesita amplio criterio racional, amplio criterio independiente y libre y, por último, un criterio de honradez y moralidad superior a todos los demás; si estos criterios no los tiene el magistrado, todos ellos unidos a la práctica judicial, indudablemente que, aun cuando ese magistrado sea un profundo conocedor de la ley y de los libros, aunque esté lleno de ciencia, nunca será un buen magistrado.

El artículo 95 prevé las exigencias integrales que han de satisfacer los miembros del más alto tribunal de la nación, cualidades que implican lo humano, lo técnico y lo profesional y son de lo más sensibles y delicadas para proveer de hombres y mujeres que cumplan con la más alta responsabilidad que un Estado debe cumplir: la tutela de los derechos humanos fundamentales, nacionales y convencionales.

Consejo General del Poder Judicial de España el modelo que más influyó para la creación del Consejo de la Judicatura en nuestro país.

[14] *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 1999.

[15] *Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. II, pp. 2056-2057.

El precepto en comento ha sido motivo de reformas en diversos decretos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*: 15 de diciembre de 1943, 31 de diciembre de 1994, 2 de agosto de 2007 y, finalmente, el 10 de febrero de 2014. Veamos cuáles han sido los cambios.

En 1934,[16] modificaron las edades mínima y máxima de elegibilidad —ésta de hecho quedó suprimida—; aquélla preveía 35 años cumplidos al día de la elección, ahora se exige que "*cuando menos*" se tenga esa edad, esto como un acto inclusivo de las nuevas generaciones, tal como sucedió con las edades de elegibilidad para los cargos de elección popular de diputados y senadores, por decreto de reformas constitucionales de 1994,[17] se cambió la expresión "el día de la elección" por "el día de la designación", recordemos que los miembros de la Suprema Corte de Justicia bajo la Constitución de 1857 eran de elección popular.

La propia fracción III, reformada por el decreto de 1934, exigió una antigüedad de cinco años de posesión de título de licenciado en derecho, exigencia que, por reforma[18] posterior a la fracción, se incrementó a 10 años. En nuestros días, estoy completamente convencida que es racional tal exigencia, y esto es así, por el alto grado de complejidad, experticia y tecnicismos que las y los integrantes del Tribunal Pleno de nuestro máximo órgano constitucional jurisdiccional deben poseer y poner en acción.

La fracción V disminuyó de cinco a dos años mínimo de residencia en el país antes de la designación, y suprimió cualquier excepción a ella.

En relación con tal requisito, constitucionalistas como el extinto doctor Jorge Carpizo,[19] sostuvo en sus escritos la pertinencia de su reducción por ser innecesaria de cara al tipo de responsabilidades que los jueces constitucionales desempeñan.

Una revisión del derecho constitucional latinoamericano,[20] señala la ausencia de un requisito similar al establecido en nuestra Constitución Política nacional, esa evidencia me permite aseverar que un requisito de tal naturaleza, a diferencia de otros cargos de representación popular u otros servidores públicos federales, se torna en innecesario para la designación de los miembros de la Corte federal, en estricto sentido, no hace parte de las exigencias personales, técnicas y profesionales como el gozar de buena reputación o, en su caso el haber servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su hono-

---

16 *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1934.

17 *Diario Oficial de la Federación,* 31 de diciembre de 1994.

18 *Idem*.

19 Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 198, 199; Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada Reforma del Estado", *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. XI, *Justicia, federalismo y derecho constitucional*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, pp. 127-171.

20 *Political Database of the Americas*. Disponible en: *http://pdba.georgetown.edu/Comp/Judicial/Suprema/requisitos.html*.

rabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.[21]

El Poder revisor de la Constitución decidió adicionar una exigencia más para hacer elegibles a los postulados a ocupar el cargo de ministros. Así, la reforma constitucional de 1994 ya citada, previó en una nueva fracción VI: "No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento".

Inopinadamente el requisito en su momento era acertado, se erigía en una especie de cedazo que protegía a la Suprema Corte de los eventuales premios a políticos sin experiencia jurisdiccional en el Poder Judicial Federal, en las entidades federativas o, en su caso, de intelectuales y académicos con una seria trayectoria en la vida nacional. Al tiempo ha menester que este requisito se revise en todo lo que ha implicado e implica su vigencia. Se predica la misma prohibición, desde entonces, respecto de los diputados y senadores que aspiren a tan alta distinción y responsabilidad como ministros de la Corte. En todos los supuestos la condicionante es que podrán ser elegibles si un año previo al día de su nombramiento ya no ejercían la función o la representación política.

En el decreto de reformas se prescribieron, artículo 101, dos impedimentos o, por mejor decir, una incompatibilidad[22] y una prohibición, así por lo que hace a aquél, los ministros, magistrados federales, jueces de distrito, los respectivos secretarios y el Consejero de la Judicatura Federal no pueden aceptar o desempeñar empleo, cargo o comisión remunerada en cualesquiera de los ámbitos competenciales de gobierno o de los particulares, salvo los de carácter académico o de beneficencia, desde luego, no remunerados.

Por lo que hacía a la prohibición, se interdictaba durante el plazo de dos años a los mismos sujetos obligados, excepto a los secretarios, a actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los tribunales federales, estuvieran en activo o con licencia. El no acatamiento acarreaba la pérdida del cargo, los beneficios inherentes y el cúmulo de sanciones a que hubiese lugar.

La incompatibilidad como la prohibición quedó sin efecto alguno al ser derogada por reforma constitucional de 2007,[23] modificación ésta que trajo aparejada la adición a los diversos 110 y 111 de la propia Constitución general que incluye a los ministros y Consejeros de la Judicatura como sujetos de juicio político y responsabilidad penal.

Crucial en el ámbito político institucional es 2014, en virtud de las reformas promovidas por el actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, desde que se signara el documento denominado Pacto por México, en diciembre de 2012.

---

[21] *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

[22] Imposibilidad legal de una persona para ejercer una función determinada o dos o más cargos a la vez.

[23] *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2007.

Cambios en la institucionalidad de nuestro país se han verificado a la sazón de dichas reformas constitucionales, de las cuales el Poder Judicial de la Federación no ha escapado. No omito referir que las más profundas lo son en materia político-electoral, en otros casos la denominación de las instituciones tradicionales como la procuración de justicia que recae en la denominada Fiscalía General de la Nación.

Precisamente en tal sentido se orientan las reformas que el artículo 95 sufrió, al cambiarse en la fracción V la denominación de uno de los sujetos interdictados, a saber: al Procurador General de la República por el Fiscal General de la Nación.

Lo que no resulta claro y ha sido una falta de atención de quienes realizaron la reforma, es la supresión de la figura del Procurador General de Justicia del Distrito Federal como uno de los sujetos a condición suspensiva en la fracción, sobre todo de cara a los artículos 110 y 111 que lo prevén como sujeto de responsabilidad.

Desde luego que ha menester subsanar tal error pues no es baladí, implica que quien sea titular de la procuración de justicia en el Distrito Federal, próximamente podrá ser designado sin que medie el año previo al día de su nombramiento, por no existir previsión en contra.

VI. Inamovilidad

En la materia de mérito el proyecto de Carranza preveía la designación de los ministros de la Suprema Corte por el Congreso General (diputados y senadores juntos), atendiendo a las propuestas del Ejecutivo y con un periodo de duración en el encargo de cuatro años.

Los debates en torno a esta garantía judicial[24] en el seno del nuestro Constituyente de 1916-1917, llevaron a hombres de gran prosapia a expresar argumentos en pro y en contra; entre quienes se decantaron en favor se encuentran Lizardi y Medina, otros alertando de la impunidad, la injusticia y la incompetencia se expresaron contra la inamovilidad, como fueron los álgidos argumentos de Truchuelo y González.

Se recordó el infausto intento que durante el régimen porfiriano se concretó al verse frustrado el intento de consagrar la inamovilidad judicial constitucionalmente.[25]

Resulta por demás sintomática la oposición a la inamovilidad, particularmente atendiendo a la historia patria del siglo XX.[26] Así, iniciando por la Constitución de 1824, que expresamente consideraba a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como perpetuos en el cargo, pasando por las Leyes Constitucionales de 1836 que no establecía plazo por lo que se infiere su función *ad vitae*, la

[24] Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 31.

[25] Marván Laborde, Ignacio, "Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917", *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 319-340.

[26] Soberanes, José Luis, "La inamovilidad judicial federal en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 151, 152 y 153, México, UNAM, Facultad de Derecho, enero-junio de 1987, pp. 113-219.

Constitución de 1836 y, hasta llegar a la de 1857, que disponía la elección indirecta de los integrantes de la Corte y cuya duración en el cargo era de seis años.

No es por los historiadores y juristas que la inamovilidad judicial,[27] en tanto garantía, se ve aparejada de una serie de exigencias a quienes imparten justicia, sobre todo al máximo nivel judicial, *inter alia*: la no reducción de los emolumentos, que la designación, obvio, no se realice por tiempo determinado, una pensión digna de retiro y, sobre todo, la remoción sólo por causa grave que implique responsabilidad, mediante resolución judicial y atendiendo a las garantías del debido proceso.

Después de los acalorados debates, Paulino Machorro y Narváez en su calidad de Presidente de la Segunda Comisión, presentó una iniciativa, documento sincrético de las propuestas de los diputados Calderón, Garza y Aguirre, por citar algunos, texto en el cual se propuso la designación por tiempo determinado de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por un plazo de seis años, los que se decidió por la Asamblea Constituyente se dividieran en dos periodos de dos y cuatro años, con el propósito de someter a prueba el sistema hasta 1923. Finalmente, el texto del artículo 94 previó la integración de la Corte con 11 ministros y, en su párrafo segundo, dispuso:

> Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito *sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo*, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior.

Como la Constitución vigente prevé, hoy la institución de la inamovilidad *ad vitae* no existe más, veamos cómo se sucedieron los cambios.

En 1928,[28] amén de determinar en dieciséis el número de ministros, dispuso que sólo podían ser retirados de su encargo simple y llanamente por "mala conducta", se eliminó una expresión que hacía excepcional la remoción "sólo".

Durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, en 1934,[29] el número de ministros se incrementa a 21 integrantes y la inamovilidad se acaba, prescribiéndose en el artículo 94, que la duración de los integrantes de la Corte sería de seis años, conforme a lo previsto en los artículos segundo y tercero transitorios y dada la terminación en el cargo de los entonces ministros, se hizo coincidir la integración de una nueva Corte con el periodo presidencial, así se prescribió:

> Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de distrito, *durarán en sus encargos seis años*, pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen

[27] Hernández, María del Pilar, *La Constitución gaditana y la consolidación de la potestad jurisdiccional en México,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

[28] *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1928.

[29] *Diario Oficial de la Federación,* 15 de diciembre de 1934.

mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo juicio de responsabilidad correspondiente.

Desgraciado periodo aquel en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó sometida a los vaivenes del ejercicio de la presidencia, ya que el titular del Ejecutivo proponía el nombramiento de los ministros y éstos duraban solamente los seis años de su gobierno, se establecía un claro desequilibrio entre los poderes.

En 1944, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se restablece la inamovilidad judicial de los ministros, por decreto de reformas constitucionales publicada el 21 de septiembre de 1944. Esta nueva reforma ya no hace mención de un periodo para los ministros, por lo que parece que se regresa a la situación prevaleciente antes de la reforma de 1934.[30]

Con Miguel Alemán, 1951, se aprobaron las reformas constitucionales y legales que crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, intentándose, así, abatir el rezago de la propia Corte como el existente en materia de amparo.

Si bien en el periodo de Díaz Ordaz se mantuvieron intocadas las prescripciones del penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional, no deseo pasar por alto, en esta sumarísima revisión, que en aras del cúmulo de trabajo del Poder Judicial Federal, se concentraron en la Corte los juicios de amparo de mayor trascendencia jurídica, social y económica, remitiendo lo demás a los Tribunales Colegiados de Circuito; sobresale de las reformas la atribución asignada a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer juicios de los Tribunales Colegiados de Circuito considerados trascendentes por su importancia para el interés nacional.

En diciembre de 1982,[31] se vuelve a tocar el segundo párrafo del artículo de mérito, se adiciona la expresión sólo para denotar la privación del cargo de ministro por causas de responsabilidad o juicio político previsto en el Título Cuarto de la propia Constitución federal.

En 1994,[32] bajo la presidencia de Ernesto Zedillo, se verifica la reforma de gran incidencia en el Poder Judicial Federal, la inamovilidad *ad vitae* se termina y se regresa a la determinación de un periodo fijo de ejercicio de la ministratura a 15 años, entendiéndose que la remoción sólo surte por causa de responsabilidad.

La reforma verificada bajo la titularidad del ejecutivo federal Felipe Calderón Hinojosa en 2011, pese a la trascendencia en lo que hace al fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia como un Tribunal Constitucional, mantuvo la previsión de la temporalidad de la ministratura y las causas de destitución del cargo.

Hoy en día, la integración del Pleno de la Suprema Corte se mantiene en once miembros que desde 1994 se desempeñan por un periodo determinado y gozan de la garantía de inamovilidad con todo lo que le es consustancial, regresando al espíritu del Constituyente de 1917.

---

30 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946),* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 21-25.

31 *Diario Oficial de la Federación*, 18 de diciembre de 1982.

32 *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

VII. Procedimiento de designación y nombramiento

Uno de los temas cruciales en torno a la integración del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el relativo al procedimiento de designación[33] y nombramiento[34] de los/las ministros/as de la Suprema Corte de Justicia.[35]

Los debates del Constituyente de 1917 así lo denotan, la sesión de los argumentos se decantaron entre la elección de origen popular[36] y la designación por parte de los representantes genuinos de la nación,[37] todos, inopinadamente, se opusieron a la intervención del Poder Ejecutivo.

Finalmente, se aprobó un procedimiento que facultaba al Congreso de la Unión en carácter de colegio electoral y a propuesta de las legislaturas de los estados para realizar la designación y nombramiento de los integrantes de la Suprema Corte, órgano legislativo que debía satisfacer un *quorum* calificado de asistencia de dos terceras partes del total de los integrantes de cada una de las cámaras y un *quorum* de votación de mayoría absoluta, respectivamente.

De 1917 a 2016, el artículo 96 constitucional ha sufrido dos modificaciones e, inopinadamente, un cambio sustancial en el procedimiento de designación de los integrantes del Tribunal Pleno. Así, desde 1928,[38] el sistema se ha mantenido, *mutatis mutandis*, con algunos ajustes que permiten un procedimiento más democrático y deliberativo por parte de la Cámara de Senadores (artículo 76, fracción VIII) en relación a la(s) terna(s) propuestas por el presidente de la República, (artículo 89, fracción XVIII) modificaciones que fueron verificadas en la paradigmática reforma de 1994.[39] El sistema, inspirado en el modelo norteamericano de designación de los integrantes de la Corte Federal, satisface, desde mi particular punto de vista, un sano ejercicio de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores, como órgano representativo de la voluntad federativa, al menos en lo que hace a los 64 senadores provenientes de cada estado de la República Mexicana manteniéndose así una reminiscencia tanto de los reclamos de algunos constituyentes y del modelo original de 1917, por lo que hace a una de las Cámaras del Congreso.

---

[33] Del latín *designatĭo*, sustantivo femenino. Es un vocablo que se refiere como la acción y resultado de designar o designarse, en indicar, elegir, señalar y destinar a alguien o algo para alguna finalidad.

[34] Documento que acredita la elección de una persona para desempeñar un cargo o una función; acción de nombrar a una persona para desempeñar un cargo o una función.

[35] Pareciera que ambas expresiones denotan lo mismo, en lo personal aprecio que la designación se surte al integrar la terna y el nombramiento cuando de esos tres integrantes el Senado en específico elige a uno de ellos y, en consecuencia lo nombra como ministro, la protesta, desde luego es un acto posterior.

[36] Truchuelo, Alberto González, Silvestre Aguilar y Pastrana Jaimes pugnaban por el origen electivo de los integrantes de la Corte. Truchuelo proponía la elección de los ministros por cada una de las entidades federativas. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, *op. cit.*, p. 2050.

[37] Martínez Escobar, Machorro Narváez y Lizardi expusieron argumentos en favor de la designación por parte del Senado, *ibidem*, p. 2053.

[38] *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1928.

[39] *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

El sistema de nombramiento de los jueces constitucionales presenta dos supuestos que podríamos denominar ordinario y extraordinario, ambos pueden ser apreciados por etapas diferenciadas, con la intervención de los dos órganos de origen electivo.

El procedimiento ordinario se desarrolla de la siguiente forma: en un primer momento, el presidente de la República (artículo 89, fracción XVIII) ejerce su facultad de selección, integración de terna y propuesta de candidatos; segundo, las personas propuestas tendrán una comparecencia —para el nombramiento de los actuales once ministros esa fue pública y ante el pleno del Senado—; tercera, la designación y nombramiento de Ministro/a por las dos terceras partes de los senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días y, finalmente, en la misma sesión, la rendición de protesta.

El procedimiento extraordinario implica que si el Senado rechaza la terna, el presidente de la República presentará una nueva y si ésta, a su vez, también es rechazada, el presidente designará al ministro respectivo dentro de esa terna.

Como es fácil inferir tanto la iniciativa presidencial como el trabajo realizado en el Senado tratan de dar garantías de que el procedimiento para la designación de ministro de la Suprema Corte será el idóneo. Ha sido una práctica presidencial el proponer, cuando hay más de una vacante, ternas que se integran una de ellas, por profesionales del derecho o ex servidores públicos con trayectoria política apreciable, la otra terna se integra con miembros del propio Poder Judicial Federal o de las entidades federativas.

El sistema ha sido motivo de acerbas críticas por el amplio margen de discrecionalidad en favor del presidente de la República o, en su caso, por el cabildeo y acuerdos a los que llegan los miembros de la Cámara de Senadores en relación con profesionales de su partido o simpatizantes con la ideología partidaria, en otras ocasiones por corresponderle a determinada bancada la mayoría y, en consecuencia, el nombramiento de alguien en especial.

En lo personal, estoy convencida que por más aséptico que sea el sistema siempre habrá algún elemento que se escape, para la que suscribe el presente documento un sistema que dejaría de lado las sospechas es el de los insaculados, memorable sistema implementado por don Ignacio Luis Vallarta en Jalisco cuando fuera gobernador de la entidad, lo que implicaría que, una vez integrada la terna con personajes perfectamente elegibles, se insacularan y, en consecuencia fuere el nombrado. No escapa a mi apreciación que, tratándose de los personajes ajenos a los poderes judiciales, debieran ser profesionales con probada capacidad y preparación en las cuestiones constitucionales y convencionales, hoy por hoy, nuestro máximo tribunal exige de esa preparación, la delicada labor de ser el intérprete máximo de nuestro documento fundamental y garante de los derechos humanos de fuente nacional o internacional, obliga a la no improvisación.

Por lo que hace a los miembros de los poderes judiciales propuestos en terna, los consejos de las judicaturas, federal y estaduales, podrían realizar un análisis de los asuntos resueltos y las eventuales quejas o sanciones que los funcionarios designados pudiesen haber cometido, más allá del compromiso institucional.

Ha menester indicar que en virtud de la reforma constitucional de 1994, verificada en el precepto de mérito se suprimió la facultad de la Comisión Permanente

para realizar los nombramientos de los ministros en caso de vacancia y cuando la Cámara de Senadores no se encuentre sesionando, lo cual, indefectiblemente, conduce al diferimiento de los nombramientos de los ministros hasta llegado el periodo de sesiones de la Cámara competente.

Primo inter pares lo es el/la ministro/a que funja como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 97, párrafo cuarto, habrá de ser electo en el seno del Pleno por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato posterior.

Finalmente, es de recordar que una vez verificada la reforma constitucional de 1994, al año siguiente la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores nombra a los once ministros del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previendo un sistema escalonado en el ejercicio de la Ministratura, los entonces integrantes eran: Juventino Víctor Castro Castro, José Vicente Aguinaco Alemán, Juan Díaz Romero, Humberto Román Palacios, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Nepomuceno Silva Meza y Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

Más adelante, fueron nombrados: José Ramón Cossío Díaz (2003), Margarita Luna Ramos (2003), Sergio Valls Hernández (2004), Fernando Franco González Salas (2006), Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (2009), Jorge Pardo Rebolledo (2011), Alberto Pérez Dayán (2012), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (2012), Norma Lucía Piña Hernández (2015) y Javier Laynez Potisek (2015).

VIII. Corolario. La Suprema Corte de Justicia de la Nación/Tribunal Constitucional

Dos de los textos que me han dado una meridiana visión de la transformación y tránsito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de un Tribunal de casación a un Tribunal Constitucional, son los que escribiera el ministro José Ramón Cossío generando una metodología y estándares de reflexión para el análisis de contrastación entre la teoría de la Constitución y las acciones concretas y operativas de control de la regularidad constitucional por parte del Tribunal Pleno de la propia Corte. Me refiero a *La Suprema Corte y la teoría constitucional*,[40] y la *Teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*,[41] no pretendo en forma alguna realizar un análisis de tal profundidad, sólo dar cuenta de lo que normativamente ha cambiado en el diseño del máximo tribunal de la nación.

No deseo omitir la visionaria obra de José Diego Fernández y el proyecto de Constitución que se publicara en 1914,[42] y sirviera de referente al Constituyente de

[40] Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit*.

[41] *Teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2008.

[42] Fernández, José Diego, *La Constitución Federal de 1857 y sus reformas*. Prólogo de la Confederación Cívica Independiente. Anteproyecto 1914, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005. La escasa influencia de la obra de José Diego contrasta con la incidencia de la obra de Emilio Rabasa en

Querétaro para redactar el contenido normativo del artículo 105 de la Constitución en materia de conflictos entre los poderes, y lo cito aquí por ser José Diego el primer jurista que vislumbraba en la cabeza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Tribunal Constitucional.

Sin ánimo reduccionista alguno pero sí con la intención de no incurrir en los lugares comunes, estoy cierta que el recorrido que media entre 1917 y 1951, año en el que por primera ocasión se verifican reformas encaminadas a dar un nuevo perfil a la Corte, no está exento de las incidencias políticas e ideológicas propias de los vaivenes del autoritarismo que nos caracterizó como Estado hasta casi el término del siglo XX.

Pero el cimiento de lo que es hoy la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en las sustanciales reformas que se operan en 1988, 1994 y, finalmente, 1999.

En 1988 se reforman integralmente diversos cuerpos normativos: la Constitución general, las leyes, Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la de Amparo asignando competencia a los Tribunales Colegiados para conocer de amparo en materia de control de legalidad de los actos reclamados, y erigiendo a la Suprema Corte como el intérprete supremo de la Constitución.[43] No puede obviarse la competencia asignada al Pleno de la Corte para emitir acuerdos generales que tornaran más expedita la impartición de justicia, así como la facultad de atraer (*certiorari*) la competencia para conocer de aquellos asuntos que por su trascendencia e importancia debía de conocer, bajo la consideración que se tratara de asuntos en los que se impugnara la constitucionalidad de una norma inferior a la Constitución o en relación con un precepto de ella que fuese materia de interpretación.

Seis años debieron de transcurrir para que se ratificara la vocación de un diseño normativo constitucional que perfilara un verdadero Tribunal Constitucional, así el 31 de diciembre de 1994 fue el parteaguas de la justicia constitucional en México que denota a la Corte como intérprete última y, por consiguiente, garante primigenia y definitiva de la constitucionalidad en México.

Líneas arriba hemos expuesto que con esta reforma se introduce un control abstracto de constitucionalidad mediante las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105, instrumento de la justicia constitucional que por excelencia observa la regularidad constitucional de las normas, las controversias constitucionales se cumplimentan y, por lo que hace a la organización y funcionamiento de la Corte se reduce el número de ministros, por tiempo determinado y escalonado fortaleció a las existentes controversias constitucionales; redefinió la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y reformó algunos de los requisitos, el procedimiento de designación y nombramiento, *inter alia*.

Creado en 1994, el Consejo de la Judicatura, con las reformas constitucionales de 1999 se le asignan competencias exclusivamente administrativas, asumiendo la competencia jurisdiccional la Suprema Corte, los Tribunales, Colegiados y Unitarios, y los Juzgados de Distrito. A decir del ministro Cossío la otra reforma que sufre el artículo 94 lo es en el sentido de asignar competencia a la Corte: "…para expedir (y aplicar)

---

el pensamiento del Constituyente de Querétaro. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Imprenta de Revista de Revistas, 1912.

[43] Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 69.

los acuerdos generales mediante los cuales esté en posibilidad de remitir a los tribunales colegiados los asuntos que determine para una mejor impartición de justicia".[44]

Dos reformas y adiciones que pasaron "desapercibidas" fueron, la verificada al artículo 29 con un párrafo 5o. y la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 2012 al artículo 35, fracción VIII, numeral 3o, que son trascendentes en razón que se constitucionaliza el *control previo de constitucionalidad*, por lo que hace, predica aquel precepto en materia de suspensión o restricción de derechos humanos:

> Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez; por lo que hace a la consulta popular reconocida en el segundo artículo referido: La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular.

Finalmente, podemos afirmar que, sumados a la reforma constitucional específica a la jurisdicción constitucional, cinco han sido los eventos que han marcado, inopinadamente, la ampliación del control judicial de la Constitución y la consolidación de un verdadero Tribunal Constitucional en México, a saber: la recepción de la sentencia Radilla Pacheco[45] emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reforma constitucional en materia amparo[46] y de derechos humanos,[47] el expediente varios 912/2010,[48] y la contradicción de tesis 293/2011.[49]

---

[44] Amplia discrecionalidad que permitió la emisión de resoluciones cuestionables, véase por todas: *Teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia.*

[45] Sentencia emitida por la Corte Interamericana el 23 de noviembre de 2009.

[46] *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011, "…concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia "por sustitución"; entre otras. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: *http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html*.

[47] *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, "…en íntima relación con la anterior (la de derechos humanos), evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la *justiciabilidad* y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual".

[48] Sentencia de 14 de julio de 2011.

[49] Resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de septiembre de 2013 y publicada el 26 de abril de 2014. Decisión que resuelve los puntos jurídicos en contradicción entre la posición

No omito referir el avance significativo que ha implicado el desarrollo del juicio de protección de derechos en la Ley de Amparo,[50] Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución general que, finalmente, amplió el esquema legitimatorio mediante el interés legítimo, reconoció el amparo colectivo y afinó el diverso adhesivo, se incluye el denominado amparo por omisión —procede al amparo no sólo cuando la autoridad viole algún derecho, sino cuando no cumpla con sus responsabilidades—, los particulares adquieren el carácter de autoridad para los efectos del amparo, se prevé la firma electrónica y se agilizan los trámites en amparos como el agrario o penales, se faculta a la Corte en materia de declaración general de inconstitucionalidad, se amplían los supuestos de sanciones a las autoridades responsables ante el incumplimiento de las sentencias, se atribuye competencia a los "poderes" Legislativo y Ejecutivo para instar a la Corte en tratándose asuntos que consideren excepcionales y urgentes, *inter alia*.

En materia de derechos humanos, resulta incuestionable el nuevo modelo que se positiva en la Constitución vigente, así, a guisa de mera enunciación: el cambio de denominación de garantías individuales a derechos humanos, el reconocimiento de la ampliación de los derechos humanos nacionales con los de fuente internacional, que se complementa indisolublemente con los principios *pro persona* (*pro homine*) y de interpretación conforme,[51] del control de convencionalidad *ex oficio*…

Los asuntos que el Tribunal Pleno o sus Salas han conocido desde las reformas, son emblemáticas y acercan, paulatina pero con paso firme, a una metodología y al ejercicio pleno de sus potestades como auténtica corte constitucional, enunciaremos algunos: Militares VIH, Amparo en revisión 3007/2007; Despenalización del Aborto DF, Acción de Inconstitucionalidad 146/2007; Rectificación de acta por cambio de sexo (trastorno de la diferenciación sexual tds)[52] o pseudohermafroditismo, Amparo directo civil 6/2008; Caso Atenco, solicitud de ejercicio de la Facultad de Atracción 129/2009; Guardería ABC, solicitud de ejercicio de la Facultad de Investigación 1/2009; libertad de mujeres indígenas por falta de pruebas, Alberta Alcántara y Teresa González, Recurso de Apelación 2/2010; Matrimonio igualitario o matrimonio entre personas del mismo sexo, Acción de Inconstitucionalidad 2/2010; Caso Florence Cassez, Amparo Directo 517/2011; impacto ambiental comunidad indígenas Yaqui, Acueducto Independencia Yaquis, Aclaración de Sentencia 631/2012; Fuero Militar, Amparo en Revisión 252/2012; *matrimonio* entre personas del *mismo sexo* en Oaxaca, Amparo en Revisión 567/2012; Caso Acteal, reconocimiento de inocencia 43/2012; adopción de sociedades de convivencia,

jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución y el carácter de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[50] *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013.

[51] La Corte la resolvía conforme a este principio, véase por todas: PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Jurisprudencia, Novena Época, Segunda Sala, t. XXXII, diciembre de 2010, Constitucional, tesis 2a./J. 176/2010, p. 646.

[52] Hernández, María del Pilar, "Un estudio de transdisciplinariedad: trastornos de la diferenciación sexual", *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 1-18.

Acción de Inconstitucionalidad 8/2014; Inconstitucionalidad de las leyes que prohíben los matrimonios igualitarios, Acción de inconstitucionalidad 28/2015.

El máximo tribunal del Estado mexicano se convierte, finalmente, no sólo en garante de la regularidad constitucional sino, ante todo, como lo ha expresado el ministro Luis María Aguilar: de la defensa irrestricta y promoción de los derechos humanos, aspiración de nuestro Constituyente de Querétaro hecha realidad.

IX. Bibliografía

Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, México, SCJN, 2000.

———, "El Congreso Constituyente y los debates sobre el poder judicial", *La Suprema Corte de Justicia, la revolución y el constituyente de 1917 (1914-1917)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1994.

Carpizo, Jorge, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado", *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

———, "Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada Reforma del Estado", *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. XI: *Justicia, federalismo y derecho constitucional*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008.

Cossío Díaz, José Ramón, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", *Política y Gobierno*, vol. III, núm.1, México, CIDE, 2001.

———, *Teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia* México, Fontamara, 2008.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, 1916-1917, t. I, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009.

Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. II, 2013.

Díaz Alfaro, Salomón, "La composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.

Fernández, José Diego, *La Constitución Federal de 1857 y sus reformas.* Prólogo de la Confederación Cívica Independiente. Anteproyecto 1914, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Hernández, María del Pilar, "Un estudio de transdisciplinariedad: trastornos de la diferenciación sexual", *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria.*

Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

———, *La Constitución gaditana y la consolidación de la potestad jurisdiccional en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, "Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917", *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Imprenta de Revista de Revistas, 1912.

SOBERANES, José Luis, "La inamovilidad judicial federal en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 151, 152, 153, enero-junio de 1987, pp. 213-219.

ULLOA, Berta, *La Constitución de 1917, Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917*, núm. 6, México, El Colegio de México, 1988.

EL PARTIDO LIBERAL CONSTITUCIONALISTA Y SU PROYECTO DE IMPLANTACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN MÉXICO (1916-1921)

Georgette José Valenzuela*

La conveniencia o no de implantar el sistema parlamentario en México ha generado una enorme inquietud y diferentes debates, en diversos momentos de la historia independiente del país; por ejemplo, entre los mexicanos que participaron en los inicios de la Revolución y poco después de la llegada del grupo Sonora al poder tuvo defensores y detractores individuales y colectivos. Dentro de los primeros es ampliamente conocida la sugerencia que incluyó Francisco I. Madero en su libro *La sucesión presidencial en 1910*. Más adelante podemos referirnos a lo que se planteó en la XXVI Legislatura (1912-1913); y posteriormente a lo expresado y actuado al respecto en las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria (la llamada Convención de Aguascalientes, 1914-1916).[1] Con respecto a los segundos, el mismo Venustiano Carranza en su exposición de motivos en el inicio de sesiones del Congreso constituyente,[2] al argumentar que la razón fundamental era por la carencia en el país de verdaderos partidos políticos; y todos los diputados federales que de 1916 a 1922 rechazaron las diferentes propuestas que fueron presentadas por algunos integrantes del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), o sólo por diputados "independientes",

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

1 Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*; Alessio Robles, Vito, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1979; Piccato, Pablo, *Congreso y Revolución: ensayo*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991; "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921: entre la opinión pública y los grupos de choque", en Piccato, Pablo (coord.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Cámara de Diputados, 1997, serie I, vol. I, t. 3, pp. 65-116. En enero de 1915, "Genaro Palacios, Antonio Díaz Soto y Gama y Otilio Montaño presentaron una iniciativa de Ley de Régimen Parlamentario", Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la Independencia a la Revolución*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, p. 44.

2 "Discurso de Venustiano Carranza el 1o. de diciembre de 1916", en *Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917"*, México, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015. Disponible en: *http://constitucion1917.gob.mx*, consulta: 26 de mayo de 2016.

en sus intentos por cambiar, por un lado, el régimen presidencial aprobado en la Constitución de 1917; y por otro, por acotar, disminuir y delimitar el poder de los presidentes Venustiano Carranza y Álvaro Obregón.

El objetivo de este trabajo es presentar las propuestas que de 1916 a 1921 mayoritariamente realizó el Partido Liberal Constitucionalista, alguno(s) de sus integrantes, o de otros partidos políticos, con el objetivo de cambiar el régimen político imperante en México. Para ello, antes de abordar el tema, es necesario referirnos brevemente a la historia del PLC.

El 20 de septiembre de 1916 en la Ciudad de México fue promulgada una nueva "Ley para la formación del Congreso Constituyente", signada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, Venustiano Carranza, con base en el "artículo 4o. reformado de las Adiciones al Plan de Guadalupe", expedidas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, con el fin de convocar a "elecciones de Diputados al Congreso Constituyente…"[3]

El 23 de octubre siguiente se reunieron en casa de Pablo González, los también generales Benjamín Hill (jefe de Operaciones militares del Valle de México); Álvaro Obregón (secretario de Guerra y Marina); Cándido Aguilar (secretario de Relaciones Exteriores); Cesáreo Castro (jefe de operaciones militares y gobernador de Puebla), Francisco Cosío Robelo (jefe de la cuarta división de oriente), Alejo González (jefe de operaciones militares del Estado de México), entre algunos otros militares más y civiles,[4] con el propósito de integrar un nuevo partido político al que se llamó Partido Liberal Constitucionalista (PLC), no sólo para participar en el futuro Congreso Constituyente, sino con el objetivo fundamental de impulsar la candidatura a la presidencia constitucional de Venustiano Carranza.[5]

Todos ellos militares y civiles triunfantes, es decir, la plana mayor de lo que había sido la facción constitucionalista. El 25 de octubre se publicó en la prensa un manifiesto en el que se justificó la aparición del nuevo partido; en el mismo, además de convocar a la unidad de todos los revolucionarios, también se refirieron a la ne-

[3] García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Comisión Federal Electoral, 1978, p. 244.

[4] Aparte de los mencionados, los siguientes días se reunieron, en las instalaciones del Palacio de los Azulejos (el Jockey Club), Roque Estrada, secretario de Justicia; César López de Lara, gobernador del Distrito Federal; Rafael Cepeda, gobernador del Estado de México; Nicolás Flores, gobernador y jefe de operaciones militares de Hidalgo; Fernando Carpio, jefe de operaciones militares de la guarnición de Oaxaca; Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación; Ignacio L. Pesqueira, ex secretario de Guerra; entre otros militares como Manuel W. González, Federico Chapoy, Carlos Green, Teodoro Elizondo y Francisco R. Manzo. De los civiles destacan Pastor Rouaix, secretario de Fomento, Jesús Acuña de Gobernación y Nicéforo Zambrano, tesorero general de la nación. Agradezco a Francisco Méndez la información secundaria brindada sobre la historia del Partido Liberal Constitucionalista, contenida en su trabajo "El 'cuarto poder' y la sucesión presidencial de 1920: *El Heraldo de México y el Monitor Republicano*", México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras (tesis de maestría en historia), 2016.

[5] Marván Laborde, Ignacio, "La Revolución y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)", en *La Revolución mexicana, 1908-1932,* México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fundación Cultural de la Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 288.

cesidad de entrar ya a una etapa constitucional y a la idoneidad de la candidatura de Carranza. El objetivo declarado fue: "…poner en práctica los principios por los que se había peleado en la Revolución". Tres días después Carranza aceptó la postulación del partido. [6]

Imposible saber cuántos y quiénes, en su totalidad, integraron este nuevo partido (salvo las cabezas más visibles y connotadas, como las de los militares y civiles carrancistas), pues, a diferencia de lo establecido en las leyes electorales de diciembre de 1911 y mayo de 1913 que incluyeron un capítulo relativo a los requisitos que debían cumplirse para formar un partido político, tanto la Ley electoral de 1916 que, en principio y conforme a la propuesta de Carranza, sólo se abocaría a la reforma de algunos artículos de la Constitución de 1857, como la Ley electoral del 6 de febrero de 1917, también decretada por el Primer Jefe y Encargado del Poder Ejecutivo Venustiano Carranza, con base en lo señalado en el segundo artículo transitorio de la "Ley Suprema del 31 de enero" de 1917, para convocar a elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados federales y senadores en el segundo domingo de marzo de ese año, únicamente señalaron, en su capítulo V la de 1916, y en su capítulo VI la de 1917, el cumplimiento de alguna obligación o condición para constituir un partido político.

Las únicas taxativas que ambas leyes establecieron para los nuevos partidos políticos que se integraran, fueron la prohibición de incluir en su nombre alguna "denominación religiosa" y "…formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia" (artículo 53, de la ley de 1916; y artículo 60, de la ley de 1917).

Por ello, es hasta después de la publicación de la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, cuando en su capítulo X se recuperaron, se modificaron o se añadieron buena parte de los requisitos exigidos para integrar un partido político que ya habían establecido las leyes electorales de diciembre de 1911 y mayo de 1913.[7]

De los partidos políticos formados entre 1916 y 1920, el Nacional Cooperatista (1917); el Laborista Mexicano (1919) y el Nacional Agrarista (1920), el más importante para el tema que nos ocupa es el también llamado Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que "extrañamente" pocos días antes de que se hiciera pública la ley de julio de 1918, el 26 de junio, a través de la celebración de una asamblea extraordinaria, aprobó su plataforma política o "Programa", compuesto por 17 bases o propuestas y un inciso transitorio; la más importante para el tema que nos ocupa fue la base 6 en donde se apuntaba que el Partido tendría como uno de sus objetivos el "establecimiento del régimen parlamentario".[8]

---

[6] Hall, Linda B., *Álvaro Obregón. Poder y revolución en México 1911-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 162.

[7] José Valenzuela, Georgette, *Legislación electoral mexicana, 1812-1921*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.

[8] Mac Gregor Campuzano, Javier, "Partidos nacionales y programas políticos en México, 1918-1928", México, El Colegio de México, 2005 (tesis de doctorado en historia), p. 24. En realidad. hasta finales de 1917 es cuando el PLC quedó firmemente integrado.

De 1917 a 1922, el Liberal Constitucionalista se convirtió en el más importante partido político de esos años: llegó a controlar el Congreso Nacional, sobre todo en la XXVII (1917-1918) y en la XXIX (1920-1922) legislaturas, los ayuntamientos del Distrito Federal, así como algunas gubernaturas y cargos en el gabinete del presidente Obregón.

En la legislatura XXVII se formaron dos bloques: el Núcleo Liberal Radical, integrado por diputados "radicales" opuestos al presidente Carranza; y el Grupo Reformista Liberal cuyo principal objetivo era el cumplimiento exacto de lo estipulado en la Constitución recientemente aprobada.[9] Esta legislatura estuvo marcada por un permanente rechazo a las políticas carrancistas.[10]

Después del triunfo de la rebelión de Agua Prieta en mayo de 1920, y de la celebración de elecciones extraordinarias en septiembre de ese año para elegir Presidente de la República y Congreso nacional, entre otros cargos, el PLC volvió a obtener una mayoría aplastante en la XXIX legislatura. Fueron sus años de mayor esplendor, pues controló la Cámara de Diputados, la de Senadores, la Comisión Permanente, varios municipios del Distrito Federal (con el muy importante ayuntamiento de la Ciudad de México), algunas gubernaturas (Manuel García Vigil en Oaxaca, y el Dr. Rafael Apango, en Tlaxcala), y contó con algunos integrantes en el gabinete obregonista como Antonio I. Villarreal en Agricultura y Fomento; Rafael Zubarán y Capmany en Industria, Comercio y Trabajo, y Eduardo Neri, procurador general de la república.

En 1922,[11] con motivo de las elecciones para diputados federales, y en virtud de que el presidente Obregón concedió su apoyo (a través de su secretario de Gobernación Plutarco Elías Calles), a los candidatos presentados por la coalición de los partidos Cooperatista, Laborista, Agrarista y Socialista del Sureste,[12] el PLC perdió prácticamente todo el poder político que había logrado acumular durante casi ocho años. La caída del PLC "como la de los demás partidos políticos de su tiempo, dependió de la voluntad personal del caudillo que lo había auspiciado [Obregón]. No era el Liberal Constitucionalista el que le marcaba a Obregón el camino a seguir, sino a la inversa".[13]

La historiografía existente sobre los partidos políticos en México en los años veinte, ha argumentado como la única causa del distanciamiento con Obregón y,

---

[9] Garciadiego, Javier, "Carranza y el inicio de los gobiernos revolucionarios", en Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, t. II, 1911-2000, p. 75. Los generales Manuel García Vigil, Aarón Sáenz, Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Luis Sánchez Pontón y Eduardo Hay encabezaron a los radicales.

[10] La respuesta del ejecutivo federal fue que la XVIII legislatura estuvo dominada por el Partido Liberal Nacionalista, incondicional a Carranza. Por ello, el PLC se reorganizó y aumentó su mesa directiva y sus comisiones, para planear su participación en la próxima campaña presidencial y así apoyar la candidatura del general Obregón.

[11] Javier Mac Gregor señala diciembre de 1921, cuando el PLC perdió la integración de la Comisión Permanente.

[12] Fundado en Yucatán en 1916 como Partido Socialista Obrero; cambió de nombre a Socialista de Yucatán en 1917; y en agosto de 1921 a Socialista del Sureste. Fue el único partido regional que llegó a tener representación en la XXX legislatura federal (1922-1924).

[13] Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Altiplano, 1969, p. 201.

por ende, de la caída política del Liberal Constitucionalista, su propuesta de implantación del régimen parlamentario en México en 1921, pero sin que hasta la fecha haya un estudio amplio, preciso y detallado sobre la actuación del partido de 1916 a 1922.[14] Aunque cabe apuntar que, aunada a esta insistencia del PLC, cabría agregar como causa de su declive, su propuesta de desaparecer las facultades extraordinarias del presidente en materia hacendaria, para dejarlas sólo en el poder legislativo.[15]

Por ahora no abordaré de manera particular el papel que el Liberal Constitucionalista tuvo en el Congreso Constituyente ni en el Congreso de la Unión en los años mencionados, solamente haré mención de que durante ese tiempo, la postura del partido fue de franca oposición y defensa de su libertad como representantes de la nación, frente al poder ejecutivo federal. Me concretaré a señalar cuáles fueron los motivos que propiciaron que en esos cinco años, a nivel personal o como grupo político, se pusiera el tema a discusión para insistir, defender y hasta llegar a proponer, a través de la presentación de dos proyectos de reformas a la Constitución de 1917, de fechas diferentes, la necesidad de implantar un régimen parlamentario en México.

Ahora bien, en razón de que las leyes electorales de 1916 y 1917 no fijaron requisitos para integrar partidos políticos, y aun cuando la de 1918 sí lo hizo, y el PLC lo incluyó en su programa político, en la revisión del *Diario de Debates del Congreso Constituyente y de la Cámara de Diputados* de esos años, no se puede saber si en las discusiones que se desarrollaron de 1916 a 1921, los diputados que hablaron a favor del cambio de régimen político de uno presidencialista a uno parlamentario, o los que presentaron proyectos para su adopción fueron *todos* integrantes del PLC, o de cualquier otro partido de los dominantes en el periodo 1916-1921, debido a la recomposición que se daba con relación a la presentación de iniciativas y a la aprobación o no de cualquier asunto sometido a la discusión del Congreso o de la Cámara de Diputados, por lo que sólo podemos hablar de minorías y mayorías.[16]

Hechas estas salvedades, pasaré a mencionar cuándo y por cuántos (a veces por quiénes)[17] se defendió la implantación del parlamento en México.

En el Congreso Constituyente:

---

[14] Una primera aproximación es la realizada por Javier Mac Gregor en su tesis de doctorado; y el estudio realizado por la autora sobre relación ejecutivo-legislativo en la Cámara de Diputados durante el gobierno obregonista, en José Valenzuela, Georgette, "1920-1924: …Y venían de una Revolución! De la oposición civil a la oposición militar", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México, 1867-1997*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2002, pp. 157-193.

[15] *Idem*.

[16] Para mayor información al respecto véase Marván Laborde, Ignacio, "De instituciones y caudillos: la relación entre la Cámara de Diputados, los diputados de la XVIII Legislatura y el presidente Carranza", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2001, vol. LI, núm. 2 (202); y José Valenzuela, Georgette, "1920-1924: …Y venían de una Revolución! De la oposición civil a la oposición militar", *op. cit*. Además, podemos encontrar que en estos años, diputados que primero rechazaron la propuesta vehemente en una legislatura, cuando participaron en otra, la van a apoyar, como fue el caso de Francisco J. Múgica.

[17] Algunas de las propuestas pueden ser revisadas en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* de las fechas mencionadas. Asimismo, Ramírez Vidal, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la Independencia a la Revolución*, *op. cit.*, recopiló del mismo *Diario*, los debates más importantes sobre el tema hasta 1919.

1. El 12 de diciembre de 1916, cuando se puso a discusión el nombre del país: Estados Unidos Mexicanos o República Mexicana; se dijo que el primero se refería al sistema presidencial, y el segundo a un sistema parlamentario central. Ganó la primera opción por 108 votos a favor y 56 en contra.

2. El 14 de enero de 1917, cuando los diputados José Álvarez, Carlos L. Gracidas y Rafael Vega Sánchez intentaron someter a discusión la iniciativa de adición a la fracción IV del artículo 79 constitucional, para permitir que la Comisión Permanente pudiera convocar a sesiones extraordinarias, tal como lo establecía la Constitución de 1857, y que el proyecto de reformas de Carranza le quitaba. La iniciativa no se admitió ni siquiera para su discusión en lo particular por 94 votos en contra y 50 a favor. El 17 de enero, 25 diputados presentaron otra iniciativa para establecer el sistema parlamentario, pero ni siquiera llegó a presentarse en el pleno y por consiguiente tampoco se discutió.

En esa misma fecha, los diputados discutieron el dictamen con respecto al artículo 84 relativo al procedimiento a seguir en caso de falta absoluta del presidente, sobre si la facultad sería de la Comisión Permanente para nombrar a uno provisional por el tiempo necesario hasta que el Congreso nombrara a un interino. De nueva cuenta salió a relucir la necesidad de que México cambiara su sistema político al parlamentario, y ahora diputados defensores de esta postura como Francisco J. Múgica, Rafael Martínez de Escobar, Monzón, Miguel Alonzo Romero, y hasta Félix F. Palavicini, perdieron, al desecharse el dictamen por 83 votos en contra y 59 a favor.

3. En la sesión del 18 de enero, se registró otro debate cuando se discutió el dictamen de la fracción II del artículo 89, relativa a las facultades y obligaciones del presidente. La propuesta de Carranza fue aprobada con cambios mínimos, tomando como referencia el discurso del Primer Jefe del 1o. de diciembre de 1916 al inaugurar las sesiones del Congreso Constituyente, en el que, entre otros aspectos, solicitó el fortalecimiento del ejecutivo federal.

Entre los oradores a favor de la propuesta de Carranza, el diputado Froylán C. Manjarrez argumentó: "Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia".

Por su parte, el diputado David Pastrana Jaimes propuso que por lo menos se aceptara que el nombramiento de los secretarios de Estado fuera sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados, con lo que se daría el primer paso hacia el parlamentarismo. Y el diputado tabasqueño Rafael Martínez de Escobar, expresó que permitir este "primer paso", era "…enteramente imposible, absolutamente imposible; el resultado sería un desastre, un caos político…".[18]

4. A escasos meses de haber iniciado la presidencia constitucional de Venustiano Carranza, el 30 de diciembre de 1917, 51 diputados peleceanos de la XXVIII legislatura (encabezados por Froylán C. Manjarrez, Rafael Martínez de Escobar, Manuel García Vigil, Antonio Ancona Albertos y Miguel Alonzo Romero), presentaron a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa titula-

[18] "Discurso de Venustiano Carranza…", *op. cit.*, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 18 de enero de 1917.

da "Proyecto de Ley para Establecer un Sistema Parlamentario en México".[19] En el proyecto se planteó la reforma de 35 artículos constitucionales, en relación al Poder Legislativo, a la elección e instalación del Congreso, a la Iniciativa y Formación de Leyes, a las Facultades del Parlamento, a las Facultades de la Comisión Permanente, a la elección del Poder Ejecutivo y de sus facultades, a la formación y facultades del Consejo de Ministros, y a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.[20]

Hasta el 20 de septiembre de 1919, con la Legislatura XXVIII (la llamada "Aplanadora" carrancista), la Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los diputados Ramón Blancarte, Amado Trejo y Enrique Suárez, presentó su dictamen en contra con el argumento principal de que "…no debe cambiarse, por ahora, en nuestra República, ni se cambia, el sistema político que nos rige, por el parlamentario". Dictamen aprobado por mayoría el 3 de octubre de ese año.[21]

5. En la sesión de la Cámara de Diputados del 28 de noviembre de 1921, a casi un año de la presidencia del general Álvaro Obregón, el diputado por el estado de Durango Ignacio Borrego, apoyado por 89 diputados más, todos ellos integrantes del Partido Liberal Constitucionalista, presentó a la consideración del pleno, una iniciativa de ley para que la Constitución de 1917 fuera modificada con el fin de implantar el régimen parlamentario en México.[22] La propuesta de Borrego incluía la reforma, adición o derogación de 22 artículos constitucionales o de algunas de sus fracciones (13 menos que la propuesta anterior), en materia de la elección e instalación del Congreso, la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso, de la Comisión Permanente, y de la elección y atribuciones del Poder Ejecutivo. La iniciativa quedó en el limbo, pues después de su lectura el 1o. de diciembre de 1920, la sesión se interrumpió para elegir a la nueva mesa directiva que presidiría las sesiones de la Cámara de Diputados en ese mes.

Este último proyecto viene a ser el clímax del enfrentamiento entre Obregón y el Liberal Constitucionalista, es decir, "la gota que derramó el vaso" de una pugna entre ejecutivo y legislativo que venía de varios años atrás.[23]

Probablemente la respuesta del gobierno de Obregón y de su secretario de Gobernación, estuvo a cargo de Francisco Escudero, quien el 2 de julio de 1922 publicó en el *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, que no dudaba en manifestarse "…en favor de un régimen presidencial atenuado por un bosquejo de parlamentarismo, que se manifestara con una mayor responsabilidad personal y política de los secretarios de Estado ante las Cámaras y con la facultad de éstas de tener participación en el nombramiento de dichos secretarios. Esto, en mi concepto, sería una adaptación posible del régimen parlamentario en México, dejando tanto al Ejecutivo como al Legisla-

[19] La iniciativa completa y su justificación puede verse en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 15, 29 y 30 de diciembre de 1917. La lista de los diputados que la presentaron puede verse en el Apéndice 1.

[20] *Idem*.

[21] *Ibidem*, 20 de septiembre y 3 de octubre de 1919.

[22] La iniciativa completa y su justificación puede verse en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 1o. de diciembre de 1921. La lista de los diputados que la presentaron puede verse en el Apéndice 2.

[23] José Valenzuela, Georgette, "1920-1924: …Y venían de una Revolución! De la oposición civil a la oposición militar", *op. cit*.

tivo su origen popular, permitiendo el equilibrio de los poderes y abriendo la puerta a una evolución parlamentaria que, si fructificara en la práctica, podría ser el origen de una radical reforma en nuestro derecho público".[24]

Para concluir, sólo me resta recalcar que los argumentos para no aprobar el régimen parlamentario en México en estos años fueron básicamente dos: que carecíamos de verdaderos partidos políticos que lo sostuvieran, y bajo la sempiterna argumentación política, "no era el momento".

Además, después de revisar la historiografía de la época y actual sobre el tema del parlamentarismo y el presidencialismo en México, los debates de la Cámara de Diputados de 1912 a 1921, y de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria o de Aguascalientes, considero que el origen de la insistencia y de los proyectos presentados para adoptar el régimen parlamentario en el país, proviene de la experiencia de la Soberana Convención, y no de las inferencias que se han hecho sobre el asunto antes de esta fecha.

APÉNDICE 1

Diputados que presentaron la propuesta parlamentaria, el 15 de diciembre de 1917[25]

1. Aguirre Colorado, Ernesto. Propietario, Distrito Federal.
2. Aguirre Escobar, Juan. Propietario, Zacatecas.
3. Alejandre, José Pascual. Propietario, Jalisco.
4. Alonzo Romero, Miguel. Propietario, Yucatán.
5. Álvarez del Castillo, Juan Manuel. Propietario, Jalisco.
6. Ancona Albertos, Antonio. Propietario, Yucatán.
7. Arreola, Francisco R. Propietario, Durango.
8. Aveleyra, Rafael. Propietario, Nayarit.
9. Cienfuegos y Camus, Alberto. Propietario, Yucatán.
10. Cruz, José C. Propietario, San Luis Potosí.
11. Echeverría, José Cleofas. Propietario, Yucatán.
12. Figueroa, José Luis. Propietario, Jalisco.
13. García, S. G. ¿? ¿? ¿?
14. García Vigil, Manuel. Propietario, Distrito Federal.
15. Gómez, Mauricio. Propietario, Distrito Federal.
16. Gómez S. Emiliano. Propietario, Michoacán.
17. González, Justo M. Propietario, Jalisco.

[24] *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, julio de 1922, pp. 8-10.

[25] Enviado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales el 29 de diciembre de 1917. Ordenados por la autora de manera alfabética. Algunas biografías de los diputados de la XXVII y la XXIX Legislatura pueden encontrarse en el *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, siete tomos.

18. Hernández Garibay, Miguel. Propietario, Guanajuato.
19. Ibarra, J. Jesús. Propietario, Nayarit.
20. Lizalde, Juan R. Propietario, Zacatecas.
21. López Lira, Jesús. Propietario, Guanajuato.
22. Magallón, Andrés. Propietario, Sinaloa.
23. Malpica, Gabriel. Propietario, Veracruz.
24. Manjarrez, Froylán C. Propietario, Puebla
25. Manrique jr., Aurelio. Propietario, San Luis Potosí.
26. Márquez, Rafael. Propietario, Zacatecas.
27. Martínez de Escobar, Federico. Propietario, Tabasco.
28. Martínez de Escobar, Rafael. Propietario, Tabasco.
29. Navarrete, Antonio. Propietario, Michoacán.
30. Neri, Eduardo. Propietario, Guerrero.
31. Padilla, José R. Propietario, Nayarit.
32. Padrés, Gustavo. Propietario, Sonora.
33. Pardo, Alfonso S. Propietario, Oaxaca.
34. Peralta, Miguel Ángel. Propietario, Distrito Federal.
35. Pruneda jr., Álvaro. Propietario, Estado de México.
36. Ramírez G., Benito. Propietario, Veracruz.
37. Ramírez jr., Pedro. Propietario, Oaxaca.
38. Ramírez Garrido, José Domingo. Propietario, Yucatán.
39. Reynoso, Juan Tirso. Propietario, Jalisco.
40. Rivera, José. Propietario, Puebla.
41. Rueda Magro, Manuel. Propietario, Oaxaca.
42. Ruiz, Juan A. Propietario, Estado de México.
43. Ruiz Estrada, Arturo. Propietario, Estado de México.
44. Sáenz, Aarón. Propietario, Coahuila.
45. Sánchez Pontón, Luis. Propietario, Puebla.
46. Sánchez Tenorio, Enrique. Propietario, Yucatán.
47. Saucedo, Salvador. Propietario, Colima.
48. Siurob, José. Propietario, Guanajuato.
49. Treviño, Jacinto B. Propietario, Coahuila.
50. Vadillo, Basilio. Propietario, Jalisco.
51. Vega Sánchez, Rafael. Propietario, Hidalgo.

APÉNDICE 2

Diputados que presentaron la propuesta parlamentaria, el 28 de noviembre de 1921[26]

1. Aillaud, Augusto, Jalisco, Propietario, Mayoría.
2. Alanís Fuentes, Ángel, Estado de México, Propietario, Mayoría.
3. Alarcón, Arturo, Estado de México, Propietario, Mayoría.
4. Alessio Robles, Vito, Distrito Federal, Propietario, Mayoría.
5. Alonzo Romero, Miguel, Yucatán, Propietario, Mayoría.
6. Angulo, Mauro, Tlaxcala, Propietario, Mayoría.
7. Arrioja Isunza, Eduardo, Puebla, Mayoría.
8. Arroyo Ch., Agustín, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
9. Avilés, Uriel, Michoacán, Propietario, PLC, Mayoría.
10. Barón Obregón, Enrique, Suplente, Veracruz, Mayoría. Propietario: Benito Ramírez Garrido.
11. Barrera, Felipe de la, Estado de México, Propietario, Mayoría.
12. Bonilla, Enrique M., Puebla, Propietario, Mayoría.
13. Bordes Mangel, Enrique, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
14. Borrego, Ignacio, Propietario, Durango, Mayoría.
15. Bravo Betancourt, José, Michoacán, Propietario, Mayoría.
16. Bravo y Juárez, Juan, Jalisco, Propietario, Mayoría.
17. Cal y Mayor Gurría, Rafael (1892-1942), Chiapas, Propietario, Mayoría.
18. Campillo Seyde, Arturo, Veracruz, Propietario, Mayoría.
19. Carriedo Méndez, Prisciliano, Michoacán, Propietario, Mayoría.
20. Castañón, José, Chiapas, Propietario, Mayoría.
21. Castillo, Francisco, Oaxaca, Propietario, Mayoría.
22. Castillo, Israel P., Oaxaca, Propietario, Mayoría.
23. Castillo Garrido, Isaura, Estado de México, Propietario, Mayoría.
24. Castro y López, Luis, San Luis Potosí, Propietario, Mayoría.
25. Cienfuegos y Camus, Adolfo, Guerrero, Propietario, Mayoría.
26. Colón, José Remedios, Estado de México, Propietario, Mayoría.[27]
27. Contreras, Lucas, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
28. Espinosa, Natalio, Jalisco, Propietario, Mayoría.
29. Espinosa López, Luis, Chiapas, Propietario, Mayoría.
30. Franco, Abraham, Estado de México, Propietario, Mayoría.
31. Franco Cerqueda, Manuel, Oaxaca, Propietario, Mayoría.
32. Gámiz, Lorenzo, Durango, Propietario, Mayoría.
33. Gandarilla, Emilio, Durango, Propietario, Mayoría.

---

[26] El calificativo de "mayoría", fue consignado de esta manera en el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* de la XXIX Legislatura, 1920-1922. Ordenados por la autora de manera alfabética.

[27] El nombre está consignado en la iniciativa, pero no en el registro de diputados que tenemos de la XXIX Legislatura.

34. García, Socorro, Chihuahua, Propietario, Mayoría.
35. Gómez, Carlos, Hidalgo, Propietario, Mayoría.
36. Guillén, Fidel, Guerrero, Propietario, Mayoría.
37. Gutiérrez, Macedonio B., Sinaloa, Propietario, Mayoría.
38. Gutiérrez Castro, Andrés, Coahuila, Propietario, Mayoría.
39. Gutiérrez, Teodomiro T., Veracruz, Propietario, PLC,[28] Mayoría.
40. Hidalgo Catalán, Ernesto, Distrito Federal, Suplente, PLC, Mayoría, Propietario: José Inés Novelo.
41. Huerta, Moisés, Tlaxcala, Propietario, Mayoría.
42. Ibarra, Bibiano, Michoacán, Propietario, Mayoría.
43. Laris Rubio, Eduardo, Michoacán, Propietario, Mayoría.
44. Lavín, Urbano, Guerrero, Propietario, Mayoría.
45. Lechuga, Leobardo L., Puebla, Propietario, Mayoría.
46. Lira, Lucas, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
47. Lomelí, Manuel, Jalisco, Propietario, Mayoría.
48. Maqueo Castellanos, José, Jalisco, Propietario, PLC, Mayoría.
49. Martínez Gustavo S., Distrito Federal, Suplente, PLC, Mayoría.
50. Martínez de Escobar, Federico, Tabasco, Propietario, PLC, Mayoría.
51. Martínez de Escobar, Rafael, Distrito Federal, Propietario, Mayoría.
52. Martínez Rendón, Miguel D., Nuevo León, Propietario, Mayoría.
53. Méndez, José, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
54. Méndez, Manuel F., Puebla, Propietario, Mayoría.
55. Morales, Juan Ángel, San Luis Potosí, Propietario, Mayoría.
56. Moreno, Jesús Z., Veracruz, Propietario, Mayoría.
57. Munguía, Carlos B., Jalisco, Suplente, Mayoría, Propietario: Basilio Vadillo.
58. Navarro, Uriel, Michoacán, Propietario, Mayoría.
59. Padilla, Manuel, Michoacán, Propietario, Mayoría.
60. Paredes, Luis, Hidalgo, Propietario, Mayoría.
61. Peña, Francisco de la, Hidalgo, Propietario, Mayoría.
62. Pérez Gasca, Alfonso, Oaxaca, Propietario, Mayoría.
63. Pichardo, Carlos, Estado de México, Suplente, Mayoría, Propietario: Atanasio Gutiérrez Pérez.
64. Pino, Víctor del, San Luis Potosí, Propietario, Mayoría.
65. Portales, Arnulfo, San Luis Potosí, Propietario, Mayoría.
66. Ramos Esquer, Francisco, Sinaloa, Propietario, Mayoría.
67. Reyes, Ignacio C., Oaxaca, Propietario, Mayoría.
68. Reyes, Tereso, Zacatecas, Propietario, Mayoría.
69. Riva Palacio, Carlos, Michoacán, Suplente, Mayoría, Propietario: Antonio J. Couto.
70. Rivera, Vicente, Coahuila, Suplente, Mayoría, Propietario: Francisco Guerrero V.
71. Rivera Cabrera, Crisóforo, Oaxaca, Propietario, Mayoría.
72. Romero, Ricardo, Baja California Norte, Propietario, Mayoría.

[28] Partido Liberal Constitucionalista, "pelecé", "peleceanos".

73. Salgado, Tranquilino, Estado de México, Propietario, Mayoría.
74. Sánchez, Gilberto, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
75. Saucedo, Salvador, Colima, Propietario, Mayoría.
76. Sepúlveda, Roberto, Guanajuato, Propietario, Mayoría.
77. Serrano Hermosillo, Salvador, Jalisco, Propietario, Mayoría.
78. Silva, J. Joaquín, Sinaloa, Propietario, Mayoría.
79. Siurob, José, Querétaro, Propietario, Mayoría.
80. Solís, Jaime A., Chiapas, Propietario, Mayoría.
81. Solórzano, Federico N., Jalisco, Propietario.
82. Tirado, Claudio N., Puebla, Propietario, Mayoría.
83. Trejo, Francisco, Nayarit, Propietario, Mayoría.
84. Tovar y Pérez, Francisco, Chihuahua, Suplente, Mayoría, Propietario: Luis L. León.
85. Vasconcelos, Eduardo, Oaxaca, Suplente, Mayoría, Propietario: Manuel García Vigil.
86. Vega, Bernardo de la, Estado de México, Propietario, Mayoría.
87. Vidales, Agustín E., San Luis Potosí, Propietario, Mayoría.
88. Von Borstel, Enrique M., Baja California Sur, Propietario, Mayoría.
89. Zincunegui Tercero, Leopoldo, Michoacán, Propietario, Mayoría.
90. Zubarán Capmany, Juan, Campeche, Propietario, Mayoría.

Bibliografía

Fuentes oficiales

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1916-1922, México.

"Discurso de Venustiano Carranza el 1o. de diciembre de 1916", en *Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917*, México, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015. Disponible en: *http://constitucion1917.gob.mx*, consulta: 26 de mayo de 2016.

Libros y artículos

Alessio Robles, Vito, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1979.

Braderman, Eugene M., "A study of political parties and politics in Mexico, since 1890", Illinois, Chicago, University of Illinois (tesis de doctorado en historia), 1938.

Camp, Roderic Ai, *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Cárdenas, Nicolás, *La reconstrucción del Estado mexicano. Los años sonorenses (1920.1935)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1992.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Parlamento y partidos: pilares del edificio democrático en crisis", *Nexos,* México, febrero de 2005, año 27, vol. XXVII, núm. 326, pp. 31-38.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, 1978.

CRESPO, Ismael y MARTÍNEZ, Antonia, "La forma de gobierno en México: presidencialismo *versus* parlamentarismo", en *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, diciembre de 1998, núm. 31, pp. 7-19.

CUMBERLAND, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

DULLES, John F., *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México. (De Carranza a Ruiz Cortines)*, México, Altiplano, 1969.

GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México, Comisión Federal Electoral, 1978.

GARCIADIEGO, Javier, "Carranza y el inicio de los gobiernos revolucionarios", en FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos,* México, Fondo de Cultura Económica, 2008, t. II, 1911-2000, p. 75.

———, "Las elecciones de 1917, la búsqueda de la legitimidad", en JOSÉ VALENZUELA, Georgette (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la república restaurada al México de la alternancia: 1867-2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012, pp. 263-275.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *En el primer gobierno constitucional (1917-1920)*, México, Siglo XXI, 1980.

———, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1983.

HALL, Linda B., "Álvaro Obregón y el partido único mexicano", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, abril-junio de 1980, vol. 29, núm. 4 (116).

JOSÉ VALENZUELA, Georgette, *El relevo del caudillo. De cómo y por qué Calles fue candidato presidencial*, México, Universidad Iberoamericana, El Caballito, 1982.

———, *La campaña presidencial de 1923-1924 en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1998.

———, *Legislación electoral mexicana, 1812-1921*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.

———, "1920-1924: …Y venían de una Revolución! De la oposición civil a la oposición militar", en CASAR, María Amparo y MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Gobernar sin mayoría. México, 1867-1997*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2002, pp. 157-193.

——— (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la república restaurada al México de la alternancia: 1867-2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012.

LAJOUS, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, México, Premia, 1985.

LOMAS MALDONADO, Arturo, "Parlamentarismo y presidencialismo en la Revolución", en *Quórum*, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, año IX, núm. 72, mayo-junio 2000, pp. 230-240.

MAC GREGOR CAMPUZANO, Javier, "Partidos nacionales y programas políticos en México, 1918-1928", México, El Colegio de México, 2005 (tesis de doctorado en historia).

———, "Partidos, Congreso y elecciones en México, 1920-1930", en PICATTO, Pablo (coord.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934. Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Cámara de Diputados, 1997, serie I, vol. I, t. 3, pp. 147-182.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, "De instituciones y caudillos: la relación entre la Cámara de Diputados, los diputados de la XVIII Legislatura y el presidente Carranza", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2001, vol. LI, núm. 2 (202).

———, "La Revolución y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)", en *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto Nacional de los Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fundación Cultural de la Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

MATUTE, Álvaro, *La carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1980.

———, *Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995.

MÉNDEZ LARA, Francisco Iván, "El 'cuarto poder' y la sucesión presidencial de 1920: *El Heraldo de México* y el *Monitor Republicano*", México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, (tesis de maestría en historia), 2016.

MONROY DURÁN, Luis, *El último caudillo*, México, José S. Rodríguez, 1924.

MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo. 1916-1982*, México, B. Costa-Amic, 1975.

MORENO COLLADO, Jorge, "Primera parte: Análisis. Soberanía y parlamento", *Quórum*, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, segunda época, año V, núm. 41, abril, 1996, pp. 55-60.

NOHLEN, Dieter, "Presidencialismo *vs*. parlamentarismo en América Latina", en *Quórum*, Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, año I, núm. 2, mayo, 1992, pp. 55-60.

PICCATO, Pablo, *Congreso y Revolución: ensayo*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.

———, "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921: entre la opinión pública y los grupos de choque", en PICCATO, Pablo (coord.), *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Cámara de Diputados, 1997, serie I, vol. I, t. 3, pp. 65-116.

PORTES GIL, Emilio, *Autobiografía de la Revolución mexicana. Un tratado de interpretación histórica*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964.

PRIETO LAURENS, Jorge, *Cincuenta años de política mexicana*, México, Editora Mexicana, 1968.

RAMÍREZ VIDAL, Gerardo, *El debate sobre el parlamentarismo en México. De la Independencia a la Revolución*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

RAMOS PEDRUEZA, Rafael, *La lucha de clases a través de la historia. Revolución democrático-burguesa*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1941.

RUVALCABA, Luis (comp.), *Campaña política del C. Álvaro Obregón, candidato a la presidencia de la República 1920-1924*, México, s/e, 1923.

SARTORI, Giovanni, "Parlamento", *Quórum*, publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, segunda época, año IV, núm. 37, noviembre-diciembre, 1995, pp. 13-37.

TARACENA, Alfonso, *La verdadera Revolución mexicana. 1915-1917*, México, Porrúa, 1992.

———, *La verdadera Revolución mexicana. 1918-1921*, México, Porrúa, 1992.

ULLOA, Berta, *La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983.

VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

———, "La reforma del sistema presidencial mexicano", *Este País*, México, marzo de 2011, núm. 239, pp. 4-10.

WOLDENBERG, José, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en AGUIRRE, Pedro *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Trazos, 1993.

EL ARTÍCULO 27 Y LA REFORMA AGRARIA

Emilio KOURÍ*

SUMARIO: I. *Los principios: la propiedad privada y el Estado*. II. *Prohibiciones, limitaciones y modalidades de la propiedad privada*. III. *Contra la historia*. IV. *La Ley de 6 de enero de 1915*. V. *La pequeña propiedad*. VI. *El ejido*. VII. *Coda*.

Si se trata de resumir las credenciales y las promesas con que debutó el nuevo régimen revolucionario en la Constitución de 1917, no hay texto más significativo que el artículo 27. Allí el gran sujeto es simplemente *la Nación*, y su objeto nada más y nada menos que definir (y justificar), a grandes trazos, los poderes que ésta habría de ejercer sobre la propiedad territorial (la tierra, el agua y el subsuelo). La nación, soberana, anunciaba que se dedicaría en lo sucesivo a transformar el dominio de tales propiedades, todo esto en aras de la justicia, "para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública".[1] Y algo de eso poco a poco se cumplió. A lo largo del siglo XX, decir "Artículo 27" sería evocar dos grandes gestas episódicas de reorganización y redistribución realizadas por el Estado bajo su amparo: la reforma agraria ejidal y la nacionalización del petróleo. El impacto —tanto social como económico— de esas reformas fue indudablemente enorme. Por ello no hay artículo constitucional más famoso ni más nacionalista que el 27. Llevan su nombre calles, escuelas, poblados y ejidos a lo largo y ancho del país. En el imaginario republicano del siglo XX, el 27 fue el gran repositorio genético de la retórica, la identidad y las políticas públicas surgidas de la Revolución,[2] el referente por excelencia de toda una época histórica que, por lo demás, ya ha quedado atrás, tal cual lo señalan, entre tantas otras cosas, las propias reformas que ha sufrido el artículo 27 en los últimos 25 años. De aquel viejo artículo 27 todavía quedan pedazos en la versión vigente. Algunos son declaraciones de

* Universidad de Chicago.

[1] Artículo 27 de la Constitución de 1917, en Fabela, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, México, BNCA, 1941, p. 307.

[2] Escalante, Fernando, "El lenguaje del artículo 27 constitucional", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de* Los grandes problemas nacionales, México, El Colegio de México-Centro Katz, 2009, pp. 229-251.

principios que aún se sostienen. Otros resultan ya irrelevantes en sus efectos y son apenas vestigios de antiguas razones; permanecen en el texto testimonialmente, símbolos en sí mismos indescifrables de un momento fundacional ya muy distante.

Una cosa es contemplar la vida pública del artículo 27, cual mandato constitucional, fundamento nacionalista o fuente originaria del intervencionismo estatal en el ordenamiento de la propiedad territorial. Es lo más conocido y celebrado (o criticado). Otra, muy diferente, es analizar su génesis, composición y evolución internas como reflejos de una larga historia de disputas por la tierra, la legitimidad y el poder. A partir de una relectura contextualizada del texto original y de algunas de sus modificaciones posteriores, este ensayo ofrece unas breves reflexiones sobre la relación entre el artículo 27 y la reforma agraria ejidal que durante buena parte del siglo XX transformó radicalmente la estructura de la propiedad rural en México, en lo que fue sin duda (más allá de sus muchas deficiencias) una de las más significativas intervenciones sociales de los gobiernos emanados de la Revolución. El mismo texto constitucional se ocupa del petróleo y del agua, pero esas historias quedan por necesidad al margen de estas observaciones. Queda claro de antemano que ésta es la lectura de un historiador, no la de un jurista, que son a fin de cuentas perspectivas muy diferentes.

El artículo 27 de 1917 es un texto extraño, en partes diáfano y en otras muy opaco, una mezcla de principios absolutos con consideraciones coyunturales y argumentos muy específicos de carácter histórico. Fue producto de una muy apresurada redacción, reflejo a su vez de una compleja negociación sobre un tema (el orden de la propiedad territorial) que había causado graves conflictos sociales y políticos y sobre el cual en realidad existían muy pocos consensos.[3] De ahí surgen algunos de los claroscuros y las contradicciones que se plasmaron en el texto constitucional, cuya interpretación —como siempre pasa en estos casos— tendría que ser resuelta más adelante por vías políticas y, además, sobre el terreno, por vía de la fuerza.

I. Los principios: la propiedad privada y el Estado

El artículo 27 de 1857, vigente hasta 1917, había ratificado la primacía del derecho individual a la propiedad privada, concediéndole al Estado la posibilidad de soslayarlo sólo en ciertos casos. El texto era breve y directo: "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".[4] Utilizaba luego esa potestad limitada para prohibir que las corporaciones civiles y eclesiásticas poseyeran bienes raíces, con mínimas excepciones. Sesenta años después, el nuevo artículo 27 confirmó el carácter normativo del derecho a la propiedad privada, pero lo fundó en un principio diferente que le otorgaba al Estado una capacidad de intervención mucho mayor: "la propiedad de las tierras y las aguas…

[3] Sobre la redacción y aprobación del artículo 27, véase Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, 1945; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1917.

[4] Fabela, *op. cit.*, pp. 118-119.

corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".[5]

De este modo, si bien la propiedad privada de ciudadanos individuales o sociedades autorizadas sobre sus bienes raíces continuaría siendo el modo ordinario de dominio territorial, la nación —dueña originaria y soberana— por vía del Estado podría en lo sucesivo ejercer dicha potestad ampliamente para expropiar, limitar y regular esos derechos individuales previamente concedidos. Vale la pena recalcar que, de acuerdo con la nueva Constitución, México seguiría teniendo un régimen territorial basado fundamentalmente en la propiedad privada. Contrasta, por ejemplo, con la nacionalización de toda la propiedad raíz decretada por la revolución bolchevique en Rusia por aquellas mismas fechas. En comparación, la de México sería en todo caso una revolución territorial netamente reformista, en la cual los dominios privados subsistirían y continuarían siendo la norma, aunque estarían sujetos, al igual que en la Constitución de 1857, a ciertas "expropiaciones… por causa de utilidad pública".

Lo que había cambiado considerablemente, por razones históricas y políticas, era la definición de la naturaleza de los poderes de intervención que le correspondían al Estado como representante de la nación, propietaria originaria. El anuncio en el artículo 27 de este nuevo ámbito de acción gubernamental reflejaba y reconocía la urgencia de transformar decisivamente la distribución de la tierra, motor de muchos de los conflictos que se habían desatado en años recientes. Esa voluntad de obrar cambios se haría patente incluso en la reformulación de la única frase heredada del viejo artículo 27 (1857). Mientras que en el antiguo texto las expropiaciones por causa de utilidad pública requerían "previa indemnización", el texto de 1917 autorizaba que se hicieran "mediante indemnización",[6] una vaguedad semántica muy discutida que permitiría a fin de cuentas expropiar sin antes compensar a los antiguos propietarios, lo que en su momento facilitó la implementación de una reforma agraria a gran escala.

Esbozados ya estos principios generales, le tocaba al texto definir las bases de la intervención pública en el ordenamiento del régimen de propiedad. La subsiguiente explicación y enumeración de las diversas prohibiciones, limitaciones y modalidades que se le habrían de imponer a la propiedad privada, harían del 27 el más extenso y más complejo de los 136 artículos que compusieron la Constitución de 1917.

II. Prohibiciones, limitaciones y modalidades de la propiedad privada

El artículo 27 prohibía o limitaba el derecho de toda una serie de entidades corporativas a poseer bienes raíces, y sobre todo fincas rústicas. Mantenía el espíritu

[5] *Ibidem*, p. 307.

[6] *Ibidem*, pp. 118, 307.

anti-corporativo de la anterior Constitución (1857), ahora extendido y actualizado. Las iglesias no podrían poseer ni administrar bienes raíces, pues sus propiedades ya habían sido nacionalizadas; las "instituciones de beneficencia pública o privada" (sin fines de lucro) podrían adquirir sólo los bienes "indispensables para su objeto"; las sociedades comerciales quedaban impedidas de "adquirir, poseer o administrar fincas rústicas"; y los bancos podrían financiar operaciones relativas a propiedades inmuebles, pero no se les permitía tener "más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo".[7] Además, el derecho a poseer terrenos quedaba restringido a personas de nacionalidad mexicana, con la posibilidad de extenderse a extranjeros bajo ciertas condiciones. En fin, la Constitución le imponía enormes límites a la propiedad corporativa, y éstos eran aún más estrictos en el ámbito rural, donde, con escasas pero importantes excepciones (que se analizan más adelante) quedaba prácticamente prohibida. Visto hasta aquí, era un texto que sin duda le hubiera agradado a los constituyentes del 57, por la predilección que abiertamente le manifestaba a un régimen territorial centrado en la propiedad privada individual. Lo nuevo sería el concepto de las modalidades de la propiedad privada.

El término "modalidades" en el texto constitucional original se refiere a las diversas formas de propiedad privada que el Estado tiene derecho a constituir y reglamentar. El artículo 27 declara casi al comienzo: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".[8] La Nación como propietaria originaria le transfiere al Estado esta amplia facultad de diseñar y regular el ordenamiento de la propiedad; modalidades, formas, modos, estructuras, esto quiere decir que cualquier arreglo institucional de la propiedad territorial que se considere de utilidad pública queda al alcance de la ley.[9] Así, mientras que la herencia constitucional de la Reforma anti-corporativa limitaba la propiedad privada territorial por la vía negativa (quienes no estarían facultados para poseerla), las modalidades representaban otro tipo de intervención por parte del Estado, una acción positiva a favor de ciertas formas de organización de la propiedad privada.

Si bien en principio esta noción de modalidades de la propiedad podría haber servido para considerar toda una gama de posibilidades regulativas, en concreto su función se limitaría a abrirle un cauce legal a dos tipos de reformas a la tenencia de la propiedad rural que venían debatiéndose por algún tiempo, y acerca de las cuales existía además una enorme presión social. La primera tenía que ver con el estatus legal de la propiedad comunal de los pueblos, que no es sino un modo de propiedad privada colectiva. La Ley Lerdo de 1856 y la Constitución de 1857 la habían proscrito como parte de una cruzada contra todas las corporaciones terratenientes, obligando a desamortizaciones y fraccionamientos que muchos juzgaban como

[7] *Ibidem*, pp. 308-309.

[8] *Ibidem*, p. 307.

[9] Para mayor discusión, véase Rouaix, *op. cit.*, pp. 125-195; Molina Enríquez, Andrés, "El espíritu de la Constitución de Querétaro", *Boletín de la Secretaría de Gobernación* 1, núm. 4 (1922); y Kourí, Emilio, "Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano: un legado inexplorado de Andrés Molina Enríquez", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez*, *op. cit.*, pp. 253-330.

causa del progresivo despojo y empobrecimiento de vastas poblaciones rurales que, al verse reducidas al peonaje o al trabajo a jornal, se habían levantado para exigir su derecho a la tierra. Los zapatistas habían puesto la legalización de la propiedad comunal como una de sus principales demandas, y los propios constitucionalistas (cuya Constitución era ésta) habían comenzado desde 1915 a restituir —un poco a regañadientes— la tenencia comunal de modo provisional. El nuevo artículo 27 habría de reconocer ésta como la principal modalidad de la propiedad privada. La fracción VI señala: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren".[10] Después de seis décadas de prohibición jurídica, la propiedad comunal de la tierra volvía a ser legal.

La segunda modalidad tenía que ver con las dimensiones idóneas de las fincas rústicas de propiedad individual (haciendas, latifundios, ranchos). El fraccionamiento de las grandes propiedades había sido por más de dos décadas un gran tema de discusión. Preocupaban no sólo las consecuencias sociales de la creciente concentración de la propiedad rural, sino también los obstáculos que ésta presentaba para la modernización agrícola del país. Confluían aquí tres líneas de pensamiento distintas pero muy entrelazadas. Una apuntaba a las múltiples injusticias y tropelías asociadas con la propagación de los latifundios durante el largo mandato de Porfirio Díaz, y a la necesidad y obligación de revertirlas. Otra ligaba la subdivisión de las haciendas con la provisión de tierras para los pueblos, fueren o no de su antigua propiedad, pues de algún lugar habría que tomarlas. Quizás por la inmediatez de sus causales, ambos razonamientos saltaban a la vista.

La tercera línea de pensamiento, menos al descubierto pero ciertamente de gran calado, remitía al ideal republicano de aquello que llevaba por nombre "la pequeña propiedad". Era una vieja aspiración del liberalismo decimonónico con sus grandes desamortizaciones eclesiásticas y civiles, la inspiración de varios de los constituyentes del 57: un mundo rural poblado por numerosos *farmers* poseedores de fincas de extensiones más o menos modestas, ciudadanos propietarios productores tanto de bonanza económica como de estabilidad política. La Reforma y sus convulsiones terminaron produciendo un ordenamiento de la propiedad rural marcadamente desigual, muy alejado del prototipo del pequeño propietario con todas sus supuestas virtudes, pero los liberales cercanos al constitucionalismo todavía albergaban esas aspiraciones, y para ellos el combate al latifundio marcaba el camino a seguir para implantar "la pequeña propiedad".

La suma de todas estas razones (y de las diversas ideologías detrás de cada cual) puso al fraccionamiento de las grandes propiedades en la agenda reformadora del congreso constituyente y sirvió de base para la segunda de las modalidades impuestas a la propiedad privada territorial en el artículo 27: por causa de utilidad pública, las fincas rústicas tendrían una extensión máxima fijada por la ley. Y así, acorde con esta determinación, el texto constitucional anunció que "se dictarán las medidas

[10] Fabela, *op. cit.*, p. 309.

necesarias para el fraccionamiento de los latifundios… para el desarrollo de la pequeña propiedad", señalando más adelante que los próximos congresos federales y estatales expedirían leyes en las cuales "se fijará la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida".[11] Cualquier excedente tendría que ser vendido por el propietario en un plazo fijo o, de lo contrario, sería expropiado por el gobierno.

Resulta evidente que todas las prohibiciones y modalidades relativas a la propiedad privada que desfilan a lo largo del artículo 27 son no sólo el producto de un diálogo con las leyes agrarias emanadas de la Reforma, sino sobre todo de una interpretación histórica de sus desastrosos efectos en manos de los gobiernos que las implementaron, sobre todo el de Porfirio Díaz. Lo peculiar del texto constitucional es que cuenta esa visión de la historia de la propiedad rural en cierto detalle, como si tuviera que explicar (y justificar) su proceder.

III. Contra la historia

El parteaguas histórico queda muy claro: la Ley de 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo) ordenó la desamortización de las propiedades territoriales de todas las corporaciones civiles y eclesiásticas, incluyendo casi todas las tierras comunales de los pueblos. Según se infiere del texto constitucional, la aplicación de esta ley y de sus secuelas enajenó buena parte de las tierras de estas "corporaciones de población", con consecuencias muy negativas en términos tanto de justicia como de equidad. No dice el texto del 27 si esto fue por causa de una aplicación mala o dolosa de tal ley, o por el mero hecho de su implementación, pero hace referencia al Decreto de 6 de enero de 1915, el cual indica lo primero. En pocas palabras, la conducta de las desamortizaciones civiles desatadas por la Ley Lerdo privó a las corporaciones-pueblo y a sus similares de sus tierras.

El texto constitucional señala, a modo de argumento histórico, que la privatización de los terrenos nacionales (baldíos) impulsada por el gobierno federal a partir de 1876 (por medio de contratos con compañías deslindadoras, a las que no menciona directamente) en muchos casos trajo "por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por parte de una persona o sociedad".[12] Se infiere claramente, aunque no se especifica, que la proliferación y expansión de las grandes propiedades rústicas fue uno de los principales resultados de la aplicación de las leyes de desamortización y baldíos.

Es en contra de la calamidad histórica postulada en esta narrativa del pasado reciente que el artículo 27 se pronuncia. Poco importa ya si esa versión constitucionalizada de la transformación a grandes rasgos de la tenencia de la tierra y las relaciones sociales en el campo mexicano durante el Porfiriato es fidedigna o no. A un

[11] *Ibidem*, pp. 307, 310-311.

[12] *Ibidem*, pp. 310-311.

siglo de distancia, hay evidencia de sobra por lo menos para matizarla, si no es que para cuestionar algunos de sus fundamentos. Lo importante aquí es que el artículo 27 responde a los procesos históricos que él mismo plantea de manera categórica, decretando la anulación de todas o casi todas las transacciones relacionadas con la desamortización a partir de 1856 en las cuales los pueblos y sus similares perdieron tierras. En una primera lectura —y como declaración simbólica— el texto es absolutamente contundente:

> Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856.[13]

Más allá del significado específico que pudiera tener cada uno de estos procesos, la enumeración de las órdenes y los tramites (a lo largo de 60 años!) que se declaran nulos *in toto* sirve más que nada (y quizás sólo) para denotar una abarcadora voluntad de reversión.

De igual manera, el texto constitucional anuncia que "se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876" para el deslinde y privatización de los terrenos baldíos, "y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público".[14]

El artículo 27 plantea un proceso histórico que reprueba y ordena revertir, pero de inmediato surgen dificultades y contradicciones que el propio texto debe reconocer e intenta solventar. Uno de los propósitos fundamentales de la Ley Lerdo había sido subdividir las tierras de las corporaciones civiles para crear pequeñas propiedades individuales, y en aquellos casos en que esto hubiere sucedido (que de hecho fueron muchísimos) era un despropósito declarar ahora su anulación, sobre todo para quienes veían al fortalecimiento de "la pequeña propiedad" como el destino idóneo de la reforma agraria. De ahí que el texto constitucional se ve obligado a explicar que "se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas".[15]

La aclaración, sin embargo, no sirve sino para iluminar la magnitud del problema. Dejando de lado el asunto de las 50 hectáreas, ¿cómo identificar esas propiedades derivadas de la correcta aplicación de la Ley Lerdo? ¿Cómo evaluar en tales casos la validez de otros cambios de dominio realizados anterior o posteriormente? ¿Qué hacer cuando una propiedad titulada y con más de diez años en posesión pro-

[13] *Ibidem*, p. 310.
[14] *Ibidem*, p. 311.
[15] *Ibidem*, p. 310.

venía de enajenaciones previas de muy dudosa legalidad? ¿Aplicaba la nulidad, o no? Visto con detenimiento, lo que parecía ser una sencilla y única excepción mostraba ya de antemano las graves deficiencias de un proceso redistributivo fundado en la anulación y reversión de innumerables y multiformes cambios de dominio territorial realizados a lo largo de seis décadas.[16] En otras palabras, una lectura ponderada del propio texto constitucional apuntaba ya a la imposibilidad, tanto práctica como jurídico-procesal, de aplicar —en la vasta mayoría de los casos que pudieran presentarse— la nulidad que allí mismo acababa de decretarse.

No debe sorprender, por tanto, que las anulaciones de "todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate" con relación al reparto de las tierras de los pueblos que fueron constitucionalizadas solemnemente en el artículo 27 no tuvieron casi ningún efecto práctico, como tampoco lo tuvieron las relativas al reparto de los terrenos baldíos de origen nacional. Su valor sería primordialmente simbólico, un ajuste de cuentas con el pasado inmediato, un memorial de los agravios que justificaban las reformas agrarias por venir, una prueba de la ignominia del antiguo régimen. Quizás por ser esa su función todas las anulaciones decretadas en 1917 se han mantenido en el texto de la Constitución; fueron reformuladas con un lenguaje más claro y un poco más antiguo (pero con el mismo significado) cuando se reformó el artículo 27 en 1934 (creando con ellas la fracción VIII) y allí permanecen, a cien años de distancia, en el texto hoy vigente.[17]

Si desde un principio resultaba evidente que la reversión por la vía de las nulidades no ofrecía un camino factible para redistribuir la propiedad agraria y dotar de tierras a los pueblos que la pedían, ¿qué soluciones vislumbraba entonces el texto del artículo 27? La respuesta vendría por dos caminos, y ambos remitían —cosa muy curiosa— a una ley de guerra anterior a la Constitución, el Decreto de 6 de enero de 1915. Por su relevancia práctica y porque el artículo 27 fue elaborado a prisa (fue redactado, dictaminado, enmendado, discutido y aprobado por unanimidad, todo en sólo 16 días), se optó por darle vigencia jurídica a aquel decreto carrancista, elevándolo, como dice el propio texto del 27, al rango de "ley constitucional".[18]

IV. La Ley de 6 de enero de 1915

A fines de 1914 el zapatismo en armas extendía sus zonas de influencia en el centro de México y se aprestaba a realizar una reforma agraria radical basada en los preceptos de su Plan de Ayala. El eje fundamental de aquel reparto sería la devolución por vía de expropiaciones directas de todas las tierras que en algún momento —desde el virreinato— habían sido propiedad comunal de los pueblos. Arrinconado en

[16] Rouaix, *op. cit.*, pp. 187-194.

[17] Nótese que el lenguaje utilizado en la nueva fracción VIII (de 1934 en adelante) es una copia casi idéntica del artículo 1o. del Decreto de 6 de enero de 1915.

[18] Fabela, *op. cit.*, p. 310.

Veracruz, el gobierno de Carranza se vio obligado a responder con un plan propio para atender el problema (y la rebeldía) de los pueblos que habían perdido sus tierras y ahora las reclamaban. El proyecto quedó en manos de Luis Cabrera, cerebro del carrancismo, un abogado de convicciones liberales que como diputado en la Legislatura de 1912 había ya vislumbrado la necesidad de reponerles algunas de sus tierras a los viejos pueblos para así pacificar el campo. Cabrera escribió lo que sería el Decreto de 6 de enero de 1915 apoyándose directamente en las ideas de Andrés Molina Enríquez sobre las causas por las cuales los pueblos habían sido despojados de sus propiedades.[19]

La explicación histórica de Molina Enríquez sería la del Decreto y luego la del artículo 27: La Ley Lerdo prohibió la tenencia comunal y privó a los pueblos de personalidad jurídica para defenderse; el modo de su implementación junto con la política de privatizar los terrenos nacionales derivó en el "despojo" de los terrenos comunales, "y concentrada la propiedad del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso… que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes". Había, por tanto, que "devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz".[20]

El texto de 1915 decretaba dos vías para solucionar el problema según se había planteado. Ambas serían reproducidas casi íntegramente en el artículo 27. La primera era la nulidad de "todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes" hechas "en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856", seguida por la restitución de dichas propiedades a las corporaciones de población que las habían perdido. La segunda, para todos aquellos pueblos necesitados de tierra y en donde la restitución de lo perdido no era factible porque la nulidad no procedía, era la reconstitución de sus tierras con dotaciones hechas a través de expropiaciones por cuenta del gobierno federal. La ley creaba una serie de comisiones agrarias para resolver y procesar los trámites y peritajes administrativos y facultaba a los gobernadores y jefes militares para realizar las expropiaciones, restituciones y reconstituciones correspondientes.[21]

La enorme dificultad de restituir por vía de las nulidades ya ha sido descrita; en esto, el Decreto de 1915 había sido incluso más cuidadoso que el artículo 27, pues declaraba nulas sólo las enajenaciones realizadas "en contravención" a las disposiciones de la Ley Lerdo, pero el problema sería el mismo. El propio Decreto reconocía que habría casos en los cuales no se podría restituir "por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados". Además, el poder de anulación era válido sólo para transacciones posteriores a la Ley Lerdo (motor, según la narrativa histórica, de buena parte de los despojos), y

[19] Cabrera, Luis, *La reconstitución de los ejidos de los pueblos*, México, Tip. de Fidencio S. Soria, 1913; Molina Enríquez, Andrés, *La Reforma y Juárez: estudio histórico-sociológico*, México, Tip. de la Viuda de Francisco Díaz de León, 1906; Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909.

[20] Decreto de 6 de enero de 1915, en Fabela, *op. cit.*, pp. 270-271.

[21] Fabela, *op. cit.*, pp. 271-273.

pronto se vería que muchos pueblos —incluso el Anenecuilco de Emiliano Zapata— habían perdido gran cantidad de tierra antes de 1856. Por todo esto, cuando se puso en marcha este programa de reformas agrarias, las restituciones exitosas serían relativamente pocas; de los miles de repartos efectuados en las décadas posteriores a la Revolución, casi todos serían por vía de la dotación *de novo*.

En el Decreto de 1915 la dotación de tierras a los pueblos mediante la expropiación por utilidad pública de predios aledaños se introduce como un proceso suplementario, un ofrecimiento en medio de la guerra a aquellos pueblos que las necesitasen y no pudiesen justificar la restitución. A juzgar por la reticencia y lentitud iniciales con las que se tramitaron esas solicitudes más allá de las zonas de conflicto directo, y considerando todos los obstáculos procesales que Carranza intentó imponerles en cuanto tuvo un respiro, resulta evidente que pocos de los gestores de ese decreto imaginaban (o querían) que las dotaciones fueran masivas. Una cosa era restituir, y no sería fácil, otra muy distinta repartir tierra a todas las corporaciones de población que careciesen de ellas, realizando todas las expropiaciones que resultasen necesarias y afectando por tanto los intereses de terceros. Eso era, sin embargo, lo que declaraba el Decreto, una promesa de guerra ("mientras no concluya la actual guerra civil") que habría que resolver más adelante.

Al adoptar los preceptos del Decreto de 1915, el artículo 27 recogió su lógica, dándoles nueva vida y mayor autoridad. En las partes del texto constitucional que incorporan casi directamente las formulaciones del Decreto, las dotaciones parecen retener ese carácter suplementario o secundario: "En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediera por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare".[22] Sin embargo, en otra parte del artículo 27, las dotaciones de tierra adquirirían un carácter categórico mucho más independiente y determinante.

En el tercer párrafo del 27, tras establecer el derecho irrestricto de la nación como propietaria originaria a imponerle modalidades y limitaciones a la propiedad privada, el texto simplemente anuncia: "los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad".[23] Vista con detenimiento, es la afirmación constitucional de un derecho nuevo y extraordinario, que trasciende en su claridad los amarres procesales heredados de la coyuntura político-militar que le dio vida al Decreto de 1915, y que contradice directamente los fundamentos individualistas del viejo artículo 27 (1857). No es un derecho individual, sino colectivo, y si bien la historia reciente —que se cuenta en otras secciones del texto— es lo que explica su establecimiento, lo más notable de este nuevo derecho es que su obtención no queda condicionada de ninguna manera a la verificación puntual de sucesos o agravios anteriores, sino simplemente a las necesidades actuales y futuras de las corporaciones de población allí mencionadas, independien-

[22] *Ibidem*, p. 310.

[23] *Ibidem*, p. 307.

temente de su historial particular. A pesar del complejo anclaje histórico que le da forma al texto del artículo 27, lo que indica esta oración crucial es que lo que a fin de cuentas habría de definir la acción gubernamental en la reforma de la tenencia de la tierra sería no un propósito restituidor ligado al pasado, sino una obligación redistributiva concentrada en el presente.

Un siglo después, resulta justo decir que en lo que respecta al orden territorial y a la reforma agraria, fueron esas las palabras más importantes y determinantes de todo el artículo 27. Crearon y pusieron en vigor un derecho nuevo, y con ello una obligación constitucional del Estado que (cumplida plenamente o no) impulsó una profunda transformación del ordenamiento y la tenencia de la propiedad a lo largo del siglo XX. Este derecho, y la obligación correspondiente al reparto de tierras, se mantuvieron básicamente inalterados en el texto constitucional (la categoría de los derechohabientes fue expandida en 1934) hasta que fue suprimido por la reforma de 1992.

V. La pequeña propiedad

El asunto de la llamada "pequeña propiedad" es el gran fantasma que ronda el artículo 27. Su fomento era un añejo anhelo del liberalismo y una de las principales razones para fraccionar las grandes propiedades. Por un lado, el texto constitucional se refiere tanto a la necesidad de definirla (un máximo de 50 has., dice ya en 1917, para las parcelas legalmente repartidas en desamortización) como a la importancia de desarrollarla y a la obligación de respetarla a la hora de realizar expropiaciones. Luego, por décadas, las leyes, códigos y reglamentos agrarios se ocuparían de definir y redefinir las dimensiones permisibles de la propiedad privada individual o en sociedad en el campo, según la calidad y humedad del suelo, la región geográfica, y los usos agrícolas, pecuarios o forestales del territorio en cuestión. Esos parámetros se incorporan por primera vez al artículo 27 tras la enmienda que entró en vigor en 1947. En este contexto, hablar de "pequeña propiedad" era darle nombre a las clases de predios privados rústicos a título individual o en sociedad que por sus características no estaban sujetos a expropiación para su redistribución por parte del Estado. Y fue con el fin de proteger a tales "pequeñas propiedades" (que en muchos casos no tendrían nada de pequeñas) que se inventaron los certificados de inafectabilidad.

Por otro lado, en el artículo 27 se vislumbraba la posibilidad de otro tipo de pequeña propiedad: no la que resultaría del fraccionamiento de latifundios o la que ya existía antes de la Revolución (parcelas desamortizadas, ranchos, etc.), sino la que podría surgir de la eventual subdivisión de las tierras restituidas o dotadas a los pueblos y otras corporaciones de población. En el texto del 27 hay una tensión (que no se resuelve allí) entre el reconocimiento de la validez jurídica de la propiedad comunal y la expectativa de que ésta se convierta tarde o temprano en predios de dominio pleno individual. Así, tras anunciar que las corporaciones de población "que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para

disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan o que se les haya restituido o restituyere", enseguida se añade que esto será "entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras". Más adelante, al referirse a las restituciones de tierras realizadas de acuerdo con el Decreto de 1915, el texto explica que "sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento".[24]

Vistas desde esta perspectiva, las restituciones y dotaciones comunales dictadas por la ley parecerían ser apenas una fase transicional de la reforma agraria que luego tendría que culminar en algún tipo de reparto interno a título individual, algo así como una repetición de la parcelación de las tierras comunales mandada por las leyes de Reforma, pero esta vez con más protecciones y precauciones, y quizás también con mejor ejecución. Nada de esto último se contempla directamente en el artículo 27, pues no había entre los legisladores ni claridad ni concordancia al respecto (ni tampoco tiempo para ponderarlo), pero no por eso dejan de ser muy sugerentes esas dos frases a contracorriente que sí se incorporan al texto constitucional.

El asunto se perfila mucho más claramente en el Decreto de 1915, que a partir de 1917 adquiriría el rango de ley constitucional. Luis Cabrera no era amigo de la propiedad comunal, sino un liberal convencido de las ventajas —tanto económicas como sociales y políticas— de un régimen territorial rural centrado en la propiedad privada individual. Reconocía la necesidad en ese particular momento histórico de repartir tierras a modo comunal, por razones políticas y también de logística. Pero al igual que su amigo e inspirador intelectual Molina Enríquez, pensaba que la reconstitución de la propiedad comunal sería algo temporal, que en su momento daría paso a una subdivisión en parcelas de propiedad plena para los miembros de esas comunidades. El Decreto de 6 de enero expresa esta expectativa directamente, por lo que vale la pena citarlo *in extenso*:

> Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas…; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores… puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.[25]

Más adelante, el decreto señala que "una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los

[24] *Ibidem*, pp. 309-310.

[25] Fabela, *op. cit.*, p. 272.

pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, que entre tanto los disfrutarán en común".[26]

No obstante, el propio artículo 27 dejaría todas estas cuestiones en el aire, pues con respecto al estatus a futuro de la propiedad comunal (más allá de su legalidad) había en 1917 serias diferencias de opinión y de intereses, las cuales tendrían que resolverse más adelante y por otros medios. Fue una gran disputa legal, política y social que se libró a lo largo de la década de 1920 y que no sería zanjada sino hasta 1934. Pero si bien el cardenismo le cerró entonces la puerta a la posibilidad de subdividir la propiedad comunal en predios individuales con dominio pleno, la reforma constitucional de 1992 la ha vuelto a abrir, prueba de que ese fantasma sigue aún vivo.

VI. El ejido

El resultado más importante y duradero de la reforma agraria de la Revolución fue la creación e implantación de una nueva institución que a partir de 1920 sería conocida como "el ejido". Producto de dotaciones y restituciones, hay hoy en día más de treinta mil ejidos localizados a lo largo y ancho del país; según varios cálculos, al menos la mitad del territorio nacional queda en sus manos. Queda claro, por tanto, que con las bases jurídicas establecidas en el artículo 27, México alcanzó a transformar significativamente la organización de la tenencia de la tierra en el campo. Lo interesante, en vista de todo esto, es que la palabra "ejido" no aparece ni una sola vez en el texto constitucional de 1917. ¿Cuál fue entonces la relación entre el artículo 27 y el ejido? El asunto es mucho más complejo de lo que parece a primera vista, pero quizás podría resumirse así: si bien no habría habido ejidos en ausencia de algunos de los preceptos marcados en el 27 (sobre todo, el derecho corporativo a la tierra), también es cierto que la institución del ejido no fue (ni podía ser) una mera aplicación de tales preceptos. Dicho de otro modo, el artículo 27 facultó el surgimiento y la propagación del ejido, pero no los prefiguró.

Esto se explica en parte por las ambigüedades reformistas del propio artículo 27, en el cual se ordenan tanto fraccionamientos de latifundios como protección y fomento para la pequeña propiedad y también dotaciones y restituciones para las corporaciones de propiedad, sin descartar la posibilidad de parcelar luego estas últimas. Como se ha intentado demostrar, el artículo 27 resultó ser un texto abierto (intencionalmente o no) a toda una serie de posibilidades reformistas, y hay que resistir la tentación retrospectiva de leerlo como si se hallara en él un esquema claro de lo que vendría después. La trayectoria concreta —y por demás sinuosa— que habría de seguir la reforma agraria no estaba ya plasmada en el 27, y es de pensarse incluso que ninguno de los legisladores que redactaron y aprobaron el texto constitucional se hubiera podido imaginar en aquel entonces que una sola institución agraria lle-

[26] Fabela, *op. cit.*, p. 274.

garía a dominar la tenencia de la tierra, no sólo donde habían habido viejas corporaciones de población, sino en todas partes.

La historia de cómo se va armando y enraizando el ejido a costa de otras opciones trasciende de muchas maneras el alcance del artículo 27, pues responde a dinámicas sociales más amplias y a coyunturas políticas posteriores. Por ende, no es éste el lugar para contarla. Lo que sí debe resaltarse aquí es que la institución (el ejido) que se fue inventando y configurando —contra viento y marea— entre 1920 y 1940, tanto sobre el terreno como a través de nuevas leyes y enmiendas, habría de constituirse en la principal de las modalidades aplicadas a la propiedad privada por el Estado, tal y como lo autorizaba el texto del 27. Esto quiere decir que el ejido nacido de la Revolución es ni más ni menos que una forma de propiedad privada corporativa creada y regulada por el Estado, y no una "propiedad social" opuesta a la privada, como vendría erróneamente a llamársele después. La tierra dotada o restituida es propiedad de los ejidatarios, pero el Estado interviene para regular su uso en parcelas agrícolas con derechos particulares, para establecer y supervisar las formas del gobierno corporativo. Ejerce así, para bien o para mal, el derecho constitucional a imponerle "a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". En este sentido jurídico-genérico, aunque quizás sólo en éste, la modalidad que resultó ser el ejido sí es heredera directa de los preceptos fundamentales del artículo 27.

Nada de esto explica, sin embargo, el nombre que se le daría a esta nueva institución o su relación con los ejidos coloniales de los viejos pueblos. El artículo 27 se vincula con los orígenes de este naciente arreglo territorial —y con su nombre— por medio de la Ley de 6 de enero, la cual sí menciona al ejido, aunque con dos significados diferentes. En el texto de Luis Cabrera la palabra "ejido" aparece cuatro veces, una en su acepción original y tres con un uso distinto y más reciente. En la Colonia, como en España, los ejidos eran los terrenos (generalmente montes o agostaderos) que los pueblos poseían por dotación real para usos colectivos no agrícolas, leña, pastoreo, recolección, caza, etc. Para los cultivos tenían otras tierras ("de repartimiento"), normalmente distribuidas en parcelas particulares. De acuerdo con la semántica original, por tanto, decir "parcela ejidal" era un sinsentido; aquel ejido ni se cultivaba ni se podía subdividir. Nada por tanto tendría que ver con el nuevo "ejido" agrícola de la Revolución, que en su mayoría (aunque no únicamente) consistiría de tierras dotadas y parceladas para su cultivo. Así, cuando el Decreto de 1915 declara nulas "todas las diligencias de apeo o deslinde… con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos…", utiliza la palabra "ejido" en el sentido clásico.

En otras partes del texto, sin embargo, el significado ya ha cambiado. De mediados de la década de 1880 en adelante, la palabra comenzó a usarse indistintamente para referirse a todas las tierras comunales, primero por funcionarios de Fomento y luego en círculos gubernamentales más amplios. Era una equivocación con raíces muy particulares. La Ley Lerdo había exceptuado los ejidos (en el sentido original) de las desamortizaciones civiles, y aunque el artículo 27 de 1857 omitió extender

esa excepción (y por ende la anuló), buena parte de los ejidos de los pueblos esquivaron los repartos y se mantuvieron indivisos. Cuando Carlos Pacheco fue ministro de Fomento impulsó una nueva ola de desamortizaciones ligadas con los deslindes de baldíos, y asumiendo (erróneamente) que lo único que quedaba todavía por repartirse eran los ejidos, las circulares del gobierno denominaron a todas las tierras comunales como "ejidos". Según esa formulación, los pueblos habían tenido fundos legales (para las casas, la iglesia, etc.) y ejidos, nada más. Esa sinécdoque, por demás engañosa, se mantuvo en circulación hasta la Revolución e hizo que algunos describieran las tierras comunales para la agricultura como "ejidos". A eso se refiere el Decreto de 1915 en tres lugares, primero al mencionar el despojo de "los ejidos y los fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla", luego al explicar que los pueblos "que carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución" podrán obtener una dotación, y finalmente al señalar que las solicitudes "para dotar de ejidos a los pueblos que carezcan de ellos" deberían ser presentadas ante las autoridades correspondientes.[27] Fue así como "el ejido" de la Revolución se haría agrícola.

VII. Coda

Al amparo de los amplios poderes y derechos establecidos en el artículo 27 y siguiendo la ruta de los repartos corporativos trazada improvisadamente en la Ley de 1915, "dotar de ejidos" sería el camino por el que finalmente se encauzó la reforma agraria de la Revolución. No fue un proceso fácil o automático, sino todo lo contrario, entre otras cosas porque el propio artículo 27 permitía diversas lecturas, a las que se podían adherir todo tipo de intereses encontrados. Los que se oponían a las expropiaciones o pugnaban por darle prioridad a la defensa y al fomento de la pequeña propiedad (dentro y fuera del ejido) le pusieron tantos obstáculos como pudieron a la ejidalización corporativista de la tenencia de la tierra en el campo. Todo esto significó grandes luchas, sobre todo entre 1920 y 1940, para cuya resolución el artículo 27 ya no alcanzaría a servir de guía. A partir de las enmiendas concretadas en 1934, el 27 funcionaría como un repositorio de modificaciones y precisiones forjadas sobre la marcha por vía de la fuerza política.

Si la dotación ejidal llegó a convertirse en el eje troncal del reparto agrario fue en buena medida gracias a dos reformas al texto constitucional que le abrieron el camino a su expansión. Vale la pena señalarlas, a modo de conclusión. La primera tiene que ver con la categoría política de las corporaciones de población con derecho a solicitar dotaciones (o restituciones). Tanto el Decreto de 1915 como el artículo 27 enumeraban la clase de colectividades reconocidas (pueblos, rancherías, congregaciones, etc.) que por razones históricas podrían recibir tierras, viejas o nuevas. A ninguna otra entidad (como tampoco a los individuos) le correspondía ese derecho, por lo que la dotación ejidal quedaba efectivamente fuera del alcance de un gran

[27] *Ibidem*, pp. 273-274.

número de pobladores del campo (quizás la mayoría), entre ellos los peones de las haciendas, los jornaleros y los habitantes de pequeños poblados sin reconocimiento jurídico. A partir de 1922 y hasta 1934 se legisló en múltiples ocasiones para intentar definir, restringir, precisar, ensanchar o eliminar ese criterio crucial de elegibilidad, según los intereses del poder en turno, a sabiendas de que lo que estaba en juego era justamente el futuro de la expansión ejidal.[28] Finalmente entre 1933 y 1934 se eliminó el requisito de categoría política para los grupos de pobladores solicitantes y se abrió un camino jurídico para que los peones acasillados pudieran unirse a las peticiones de tierra, posibilitando así la multiplicación de las dotaciones ejidales. Fue entonces cuando se modificó el artículo 27, extendiendo el derecho a solicitar tierras a los "núcleos de población" que la necesitasen, sin mayor especificación, y fue entonces cuando se derogó la Ley de 6 de enero, incorporando sus preceptos actualizados al cuerpo del artículo 27, de tal modo que por primera vez se mencionaba allí directamente al ejido.[29]

La segunda reforma que apuntaló significativamente el aumento de las dotaciones fue la supresión del amparo agrario. El Decreto de 6 de enero estipulaba que los propietarios que enfrentaban expropiaciones podrían recurrir a los tribunales a defender sus derechos, y durante la década de 1920 numerosos recursos de amparo concedidos por la Corte obstaculizaron notablemente el desenvolvimiento del reparto ejidal. A fines de 1931 se reformó la Ley de 1915 para eliminar tal derecho: "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren", decretaba el nuevo texto, "no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni extraordinario de amparo".[30] Al derogarse la Ley de 1915 en 1933, dicha prohibición pasó directamente al artículo 27, en donde se mantuvo hasta 1947, cuando, a instancias de Miguel Alemán, se volvió a reformar la Constitución, esta vez para devolverle el derecho a promover juicios de amparo a aquellos propietarios privados de fincas rústicas que hubiesen recibido certificados de inafectabilidad. Fue precisamente durante ese intervalo de 15 años que proliferaron las dotaciones y que se consolidó el ejido como una forma de propiedad de alcance nacional.

Han pasado ya 25 años desde que desapareció del artículo 27 su concepto más trascendente: la obligación de otorgarle tierras a las corporaciones de población que las necesitasen, sin importar la causa. Para entonces el reparto de tierras llevaba tiempo extenuado y no era ya ni la sombra de lo que alguna vez había sido. Pero el campo mexicano, ahora poblado de ejidos, tampoco era ya ni la sombra de lo que había sido en vísperas de la Revolución. La reforma constitucional de 1992 cerraba

[28] Véase, por ejemplo, Reglamento agrario de 10 de abril de 1922; Decreto de 1o. de noviembre de 1923; Decreto de 28 de julio de 1924; Decreto de 23 de abril de 1925; Decreto de 28 de mayo de 1925; Decreto de 16 de julio de 1925; Ley de 23 de abril de 1927; Ley de 11 de agosto de 1927; Decreto de 17 de enero de 1929; Ley de 21 de marzo de 1929; y Decreto de 26 de diciembre de 1930, todas en Fabela, *op. cit*. Véase también Bassols, Narciso, *La nueva ley agraria. Antecedentes*, México, 1927.

[29] Decreto de 30 de diciembre de 1933; Código agrario de 1934, en Fabela, *op. cit*., pp. 547-555, 566-614.

[30] Decreto de 23 de diciembre de 1931, en Fabela, *op. cit*., pp. 541-543.

una era histórica durante la cual el Estado había obrado profundos cambios en la distribución de la tenencia de la propiedad rural. Sería erróneo atribuirle al polifacético artículo 27 de 1917 la autoría de tales transformaciones, pero también lo sería no reconocer que sin los principios allí esbozados a México no le hubiera tocado vivir el siglo del ejido.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES*

Miguel DE LA MADRID HURTADO

SUMARIO: I. *Los principios políticos fundamentales*. II. *El constitucionalismo social*. III. *Los derechos individuales*. IV. *Los derechos sociales*. V. *Los derechos políticos*. VI. *Soberanía popular*. VII. *La forma de gobierno*. VIII. *Régimen económico: economía mixta y rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional*. IX. *Separación del Estado y las iglesias*. X. *Conclusiones*.

Acabamos de celebrar el octagésimo cuarto aniversario de la Constitución de 1917. Ante la juventud de la mayoría de las Constituciones del mundo nuestra carta fundamental es de las más antiguas. La superan sólo algunas, entre otras la de Estados Unidos de América, que permanece vigente en su texto original, salvo unas cuantas enmiendas, pero actualizada permanentemente por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de ese país. La nuestra ha sido objeto de centenares de reformas, adiciones y supresiones —aproximadamente 400—, por el carácter legislativo de nuestro sistema jurídico y por nuestra tradición de subrayar, desde la ley suprema, las normas más importantes de nuestra vida política y económica.

I. LOS PRINCIPIOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

Del texto constitucional se puede desprender un conjunto de *principios o decisiones políticas fundamentales* que el pueblo mexicano ha venido adoptando desde los primeros días de nuestra independencia, y que se ha plasmado en las diversas Constituciones que hemos tenido.

* Publicado originalmente en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 41-59.

En nuestra vida política se destacan tres cartas constitucionales, correspondientes a los tres grandes movimientos que han marcado la evolución política de México: la Constitución de 1824, que organizó políticamente al nuevo Estado mexicano; la de 1857, producto de la Reforma, que plasmó el triunfo de los liberales sobre los conservadores, y la de 1917, cuyo nombre oficial es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la promulgada el 5 de febrero de 1857, para señalar la línea de continuidad entre ambos documentos constitucionales. Ésta no se limitó a reformas o adiciones menores sino que incorporó el nuevo ideario que resultó de la Revolución mexicana, cuyas preocupaciones principales giraron alrededor de los ideales de la democracia, el nacionalismo y la justicia social.

II. El constitucionalismo social

En 1917 la Constitución mexicana dio origen al constitucionalismo social, que prevalece hasta nuestros días, según el cual la ley fundamental de los pueblos no se limita a establecer las bases de la organización política de los estados y a reconocer y proteger los derechos del hombre, en su aspecto individual, sino que agrega el valor de los derechos sociales y establece también las bases de nuestro sistema económico.

En efecto, la Constitución establece la propiedad de la nación —dominio directo— sobre las aguas de tipo nacional, así como sobre los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas. Asimismo, el dominio directo se extiende a los minerales o sustancias que en vetas, mantos o yacimientos sean distintas a la de los terrenos. Por reforma de 1938 se estipuló que, tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado, y que la nación llevará a cabo la explotación de estos productos. Disposición análoga se incorporó a la Constitución por reforma de 1960 en lo que se refiere a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. Es, asimismo, propiedad de la nación el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Ulteriormente se determinó la zona marítima exclusiva a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea desde la que se mide el mar territorial, y se precisó que corresponde a la nación el aprovechamiento de combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones para otros propósitos, que sólo podrán tener fines pacíficos. Todos estos preceptos tienden a asegurar la soberanía territorial del país sobre sus recursos naturales y sobre actividades estratégicas.

III. Los derechos individuales

La Constitución de 1917 recogió los principios políticos fundamentales de la carta de 1857 que correspondían a la doctrina del Estado liberal de derecho: protec-

ción de los derechos del hombre, en su aspecto individual; el principio de la soberanía nacional (en su llamada parte dogmática), así como las modalidades de su forma de gobierno y de Estado: división de poderes y sistema federal (parte orgánica).

1. *El derecho de propiedad*

En el párrafo tercero del artículo 27, la Constitución revolucionaria estableció un concepto del derecho de propiedad privada que caracterizaría a dicha carta como una Constitución social, ya que establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Este mismo precepto establece que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Todas estas facultades y otras contenidas a lo largo de la Constitución implicaron ya el concepto de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, que se volvería explícito y sistemático por las reformas de 1983, a las que me referiré más adelante.

2. *Las garantías individuales*

El artículo 1o. del título primero de la Constitución de 1917 consagró las garantías individuales de los derechos del hombre, aunque posteriormente se agregaron importantes derechos sociales.

En efecto, dicho capítulo garantizó la *libertad de los hombres*, prohibiendo la esclavitud (artículo 2o.); estableciendo *la igualdad ante la ley del varón y la mujer* (artículo 5o.); *el derecho a decidir*, de manera libre, responsable e informada el *número y espaciamiento de sus hijos* (artículo 4o.); *la libertad de profesión*, *industria y trabajo*, siendo lícitos (artículo 5o.); *la libertad de manifestación de las ideas* (artículo 6o.); la *libertad de escribir y publicar* escritos sobre cualquier materia (artículo 7o.); el *derecho de libre petición*, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa (artículo 8o.); la *libertad de asociación o reunión* en forma pacífica con cualquier objeto lícito, sin que se proteja la reunión armada o en la que se profieran injurias contra la autoridad, ni se haga uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee (artículo 9o.); el *derecho a poseer armas* en su domicilio para seguridad y legítima defensa (artículo 10); la *libertad de tránsito* para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia (artículo 11); la *libertad de profesar la creencia religiosa* que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan delito o faltas penadas por la ley (artículo 24).

Los artículos 14-16 contienen diversas *garantías de seguridad* respecto a actos de autoridad para proteger la vida, la libertad o las propiedades, posesiones o derechos (artículo 14), familia, domicilio y papeles (artículo 16).

El mismo artículo 16 y los subsecuentes, hasta el 23, establecen un régimen de garantías frente a actos de autoridad que priven al individuo de su libertad o lo sujeten a procesos penales.

IV. Los derechos sociales

Los derechos sociales, al nivel de la ley fundamental, fueron establecidos por primera vez en la técnica constitucional del mundo en la Constitución mexicana de 1917, efectuando uno de los avances más ricos de esta carta suprema, producto de la Revolución mexicana, que seguirían después y hasta la fecha muchas Constituciones de otros países. Mención especial ameritan los derechos de los campesinos (artículo 27) y los de los trabajadores (artículo 123).

Con sus diversas reformas y adiciones, los preceptos constitucionales establecen los siguientes derechos sociales:

a) El *derecho a la educación* —impartida por la Federación, los estados y los municipios— a nivel preescolar, primaria y secundaria, siendo obligatorias la educación primaria y la secundaria. La educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Este precepto (artículo 3o.) señala que la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, y el criterio que orientará a esa educación será democrático, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, religiones, grupos, sexos o de individuos. Como parte del derecho a la educación, el propio artículo 3o. (fracción VII) establece el *derecho de las universidades* y de las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue *autonomía*, de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios del mismo artículo 3o., respetando la *libertad de cátedra y de investigación* y *de libre examen y discusión de las ideas*.
b) El *derecho de los pueblos indígenas* para que la ley proteja y promueva el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, y formas específicas de organización social, así como el derecho de sus integrantes al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.
c) El *derecho a la protección de la salud* (artículo 4o.).
d) El derecho de toda persona a un *medio ambiente adecuado* para su desarrollo y bienestar (artículo 46).

e) El derecho de toda familia a disfrutar de *vivienda digna y decorosa* (artículo 4o.).
f) El *derecho de los niños y de las niñas* a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Es deber de los padres preservar estos derechos de los menores y la ley determinará los apoyos a la protección de los mismos, a cargo de las instituciones públicas (artículo 4o.).
g) Las *bases de la reforma agraria*, mediante el reconocimiento de la personalidad de los núcleos ejidales y comunales y la protección de su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. Se prohíbe el latifundio y se define la pequeña propiedad agrícola y la ganadería (fracciones VII-XVIII del artículo 27).
h) Derecho a *la justicia expedita y honesta para los campesinos* en lo que se refiere a la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad (fracción XIX).
i) Derecho al *desarrollo rural integral* (fracción XX), para lo cual el Estado promoverá las condiciones que generen y garanticen a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional.
j) El *derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil*, mediante la creación de empleos y la organización social para el trabajo (artículo 123). Este mismo precepto contiene una amplia gama de disposiciones para regular la *relación de trabajo*, en aspectos tales como la protección a menores, el descanso semanal, las vacaciones, la protección a mujeres embarazadas, disposiciones protectoras del salario, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, horas extras, vivienda obrera, capacitación y adiestramiento para el trabajo, responsabilidad de los patrones por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales, normas de higiene y seguridad en los centros de trabajo, así como los derechos colectivos de trabajadores y empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera, derechos de huelga y paro y, en fin, bases para la justicia laboral a cargo de tribunales especializados (juntas de conciliación y arbitraje) integrados por igual número de representantes de obreros, patrones y uno del gobierno, así como también un amplio catálogo de derechos individuales y colectivos de los trabajadores, entre los que destacan la institución del patrimonio familiar y el establecimiento del Seguro Social (artículo 123, apartado A).

    El apartado B del propio artículo 123 regula las relaciones laborales entre los poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Estas relaciones entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados (artículo 16, fracción IV), así como las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores (artículo 15, fracción VIII), en ambos casos con base en el artículo 123.

La base y la concepción de los derechos individuales y de los derechos sociales son distintas. Tratándose de los derechos individuales, éstos son, o bien, anteriores y superiores a la sociedad (doctrina del derecho natural), o bien, condiciones necesa-

rias para el pleno respeto a la dignidad de la persona humana y a su libre e integral desarrollo que debe garantizar el orden jurídico positivo, de preferencia en las Constituciones (doctrina positivista del derecho).

Los derechos individuales del hombre exigen la abstención de las autoridades estatales de actos que puedan vulnerarlos, y para ello se establecen los recursos jurídicos necesarios en favor de los individuos (en nuestro caso, el juicio de amparo).

Los derechos sociales parten del reconocimiento de que la dignidad, la libertad y la justicia entre individuos y grupos sólo es posible si la sociedad y su organización política, el Estado, se articulan en tal forma que se generen las condiciones materiales e institucionales para su realización y desarrollo. En el caso de los derechos sociales, el Estado está obligado a su cumplimiento directo cuando las leyes así lo señalen, y en los términos que se establezcan en ellas. En todo caso, el Estado está obligado a establecer el orden normativo, las políticas públicas y las instituciones que propicien el goce y disfrute de esos derechos sociales. Obvio es decir que el alcance de las obligaciones del Estado para atender los derechos sociales depende del potencial económico de cada país y de su sistema de distribución de la riqueza y el ingreso. Sin embargo, el derecho internacional ha producido declaraciones de derechos sociales que inducen a los Estados nacionales y a las organizaciones internacionales a promover y a hacer efectivos tales derechos. Tal es el caso de la Declaración de los Derechos Humanos, suscrita por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1948, y de otras varias declaraciones derivadas de la propia ONU o de organismos internacionales como es la Organización de Estados Americanos (Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

V. Los derechos políticos

Son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir (artículo 34).

Son prerrogativas del ciudadano: *a)* votar en las elecciones populares; *b)* poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro cargo o comisión teniendo las cualidades que establezca la ley; *c)* asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; *d)* tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes, y *e)* ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (artículo 35).

El ejercicio de la acción política mediante la organización colectiva se realiza a través, principalmente, de los partidos políticos, que son definidos por la Constitución como entidades de interés público, los cuales tienen el derecho de participar en las elecciones federales, locales y municipales. Los partidos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer

posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos —no las organizaciones— pueden afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículo 41, párrafo segundo).

VI. Soberanía popular

Otro de los principios fundamentales que sustenta la Constitución de 1917 es el de la soberanía popular. El texto constitucional señala: "La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El artículo 135 de la Constitución establece la facultad de revisar la misma mediante adiciones o reformas, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación de las legislaturas de los estados. A la participación del Congreso y de las legislaturas, para este propósito, se le denomina *poder revisor de la Constitución*.

El artículo 136 establece el principio de la inviolabilidad de la Constitución:

> Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

La Constitución vigente no contempla la posibilidad de que un nuevo congreso constituyente sea convocado para elaborar y promulgar una nueva Constitución que la sustituya. Las modificaciones a la misma sólo pueden realizarse mediante el procedimiento que señala el artículo 135. Si se decidiera en el futuro convocar a un nuevo congreso constituyente tendría que adicionarse la actual Constitución mediante un precepto específico que determinara el procedimiento para hacerlo. En mi opinión, la nueva Constitución no podría suprimir o afectar sustancialmente a decisiones o principios políticos fundamentales de la vigente y, en todo caso, el proyecto aprobado por la nueva asamblea constituyente debería someterse a un referéndum especial, con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos de la República, así como al voto de las legislaturas de los estados, dada la forma federal de nuestra organización política.

Respecto a la cuestión de eventuales cesiones de soberanía a favor de organismos supranacionales mediante tratados internacionales, el artículo 133 es claro: para ser ley suprema de la Unión, los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y ser celebrados por el presidente de la república,

con aprobación del Senado. Ningún tratado internacional podría desconocer los principios políticos fundamentales que sostiene la Constitución.

El ejercicio originario de la soberanía popular se efectuó al reunirse el Congreso Constituyente de 1917, como resultado de la Revolución mexicana. *Un ejercicio derivado de la soberanía lo puede realizar el poder revisor de la Constitución que prevé el artículo 135, el cual, en mi opinión, no puede suprimir o alterar sustancialmente los principios o decisiones políticos fundamentales que dan base e incorporan la Constitución vigente*. En mi opinión, estos principios o decisiones políticos fundamentales son los siguientes: *a*) soberanía popular, lo cual lleva implícita la independencia nacional; *b*) el concepto de los derechos individuales y sociales del hombre; *c*) el sistema representativo de gobierno; *d*) la división de poderes; *e*) el sistema federal; *f*) la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta, y *g*) la separación del Estado y las iglesias.

Otra forma de ejercicio derivado de la soberanía es el que efectúa el pueblo por medio de los poderes federales, en los casos de competencias de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán controvertir las estipulaciones del pacto federal (artículo 41). Estas facultades de autodeterminación relativa son conocidas como *autonomía*.

VII. La forma de gobierno

La Constitución señala en su artículo 40 que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

Este mismo precepto se origina desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, que se ratifica y amplía en la Constitución del 4 de octubre del mismo año.

El precepto que se comenta establece la *democracia representativa*. Hasta ahora, no se han establecido formas o matices de democracia directa, como serían el plebiscito, el referéndum, la consulta y la iniciativa populares. Sería recomendable que, en caso de introducirse estas formas de democracia directa, se obrara con gran prudencia para no desfigurar, en lo fundamental, el régimen representativo y evitar acciones tendentes a desplazar o disminuir los poderes constituidos. No olvidemos que estas formas de democracia plebiscitaria han sido usadas en otros países para justificar o legitimar dictaduras demagógicas o Estados totalitarios.

La democracia mexicana está definida en el artículo 3o., fracción II, inciso a, *no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*. Es, pues, una concepción de democracia integral que abarca los diversos aspectos de la vida social de los mexicanos. Esta tesis es producto de la Revolución mexicana y sustenta la caracterización del sistema mexicano como un Estado social de derecho. La democracia mexicana sí tiene adjetivos.

1. *El sistema federal*

Los artículos 40 y 41 prescriben claramente como forma de Estado y de gobierno el Estado federal.

La federación fue adoptada desde el 31 de enero de 1824 para mantener unidas las distintas provincias del reino de la Nueva España, algunas de las cuales amenazaban con separarse del nuevo Estado si se adoptaba como forma de Estado el régimen centralista, como lo deseaban las fuerzas conservadoras. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre ratificó y amplió el Acta Constitutiva de la Federación mexicana y puede ser considerada, con justicia, la primera gran Constitución mexicana.

Cuando los conservadores lograron suspender el régimen federal, el país sufrió la separación de Texas y los intentos independentistas de Yucatán. En el primer caso se dio pretexto a la guerra injusta con Estados Unidos de América, manifestación de la expansión imperialista de esa joven nación, acarreándonos la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio original. En el caso de Yucatán, prevaleció la voluntad mexicanista de los yucatecos.

2. *El municipio*

El principio político fundamental del federalismo se caracteriza de manera importante en nuestro régimen constitucional con la institución del municipio, que está regulado en el artículo 115, reformulado por una importante reforma en 1983 y por otra subsecuente de 1987. El precepto citado establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases que el propio precepto establece.

En virtud de las disposiciones constitucionales federales, la facultad de los estados para autodeterminarse políticamente y conducir las atribuciones de sus poderes se rigen, en primer término, por la propia Constitución federal, por lo que algunos autores, con razón, niegan que las entidades federativas sean realmente soberanas, por lo que prefieren calificar sus facultades políticas bajo el término de *autonomía*.

Todavía más limitadas están las facultades de los municipios que están determinadas tanto en la Constitución federal como en las Constituciones y en las leyes locales, por lo que su autonomía es todavía más limitada y derivada, en todo caso, de la Constitución federal y de las Constituciones y leyes de los estados.

3. *División de poderes*

La Constitución de 1917 establece en su artículo 49 que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni

depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131.

El Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso general, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Salvo las facultades exclusivas de sendas cámaras, las demás facultades del Congreso, generalmente las de naturaleza legislativa, son ejercidas por ambas cámaras.

El Poder Ejecutivo federal se deposita en un solo individuo denominado "presidente de los Estados Unidos Mexicanos", que es electo en forma directa y por voto universal.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, estando a cargo del Consejo de la Judicatura Federal la administración, vigilancia y disciplina, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105).

Tanto el texto constitucional como su práctica le han dado preponderancia al Poder Ejecutivo, el cual, a su vez, tiene el carácter de jefe de Estado. Durante los últimos años ha habido una clara tendencia para procurar un mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, acotando las facultades del presidente de la República.

VIII. Régimen económico: economía mixta y rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional

Tal como lo hemos indicado anteriormente, la Constitución de 1917, desde su texto original, estableció un régimen de economía mixta con rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional. Así lo prueban las disposiciones que hemos comentado en materia de propiedad y de derechos sociales. A través de su aplicación, estos principios fueron ampliándose y precisándose, pero no es sino mediante las reformas constitucionales de 1983 cuando estos principios quedaron claros y explícitamente expuestos en el texto constitucional, en los actuales artículos 25 y 26.

El artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Asimismo, reafirma el carácter mixto de nuestra economía, estableciendo que al desarrollo económico nacional concurren con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado y que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan para este propósito. El artículo 28, en efecto, señala las siguientes *áreas estratégicas*: correos; telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica

básica; materiales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Por otra parte, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son *áreas prioritarias* para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; el Estado, al ejercer en ellos su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación (artículo 28, párrafo cuarto).

En el párrafo sexto del propio artículo 28 se establecen como atribuciones exclusivas del Estado las de acuñación de moneda y emisión de billetes, a través de un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, siendo su objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo que corresponde al Estado. La autonomía se manifiesta en que ninguna autoridad puede ordenar al banco conceder financiamiento. En mi opinión, este texto constitucional relativo al banco central no excluye que dicha institución, en sus operaciones, se preocupe también por los otros objetivos de la política económica, que son el crecimiento y el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza, coordinando sus políticas con las dependencias competentes del gobierno federal en materias económicas, muy particularmente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 26 de la Constitución establece que el Estado organizará un *sistema de planeación democrática* del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

El mismo precepto establece que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación y que ésta será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales. Señala, asimismo, que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En consecuencia, creemos que las vertientes de coordinación e inducción del sistema de planeación, al no tener el carácter de obligatorias, deben desarrollarse a través de acuerdos y convenios con las partes respectivas, esto es, con particulares y entidades federativas, y además por la aplicación de las diversas políticas públicas.

El propio artículo 28 de la Constitución protege el *sistema de mercado o de libre competencia*, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y que el mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Establece, además, que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva

indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Las leyes, dice este mismo artículo, fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como en el alza de precios. El artículo 28 establece también que la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Este mismo precepto, que caracteriza esencialmente al sistema económico mexicano, establece que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores. Tampoco constituyen monopolios los privilegios que, por determinado tiempo, se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

También se prescribe que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la expedición, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación y que la sujeción a regímenes de servicio público se apoyará en lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. Finalmente, este artículo clave para la configuración del sistema económico mixto establece que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

IX. Separación del Estado y las iglesias

Otro principio político fundamental que ha venido configurando nuestro régimen constitucional es el de la separación del Estado respecto de las iglesias. Esta materia fue objeto de polémicas y luchas muy intensas en el primer medio siglo de nuestra vida independiente. El Partido Liberal sostenía que para configurar adecuadamente el Estado moderno en México era indispensable un Estado laico, esto es, no comprometido ni en pro ni en contra de religión o iglesia alguna. La libertad religiosa fue uno de sus principales postulados.

Después del fallido intento de la prerreforma de 1833, bajo el patrocinio de Valentín Gómez Farías, que duró poco por la reacción de las fuerzas conservadoras, no fue sino hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla cuando los liberales comenzaron a implantar su ideario con las llamadas Leyes de Reforma. El texto original de la Constitución de 1857 precisó algunas ideas que provocaron, por cierto, la llamada Guerra de Reforma o de Tres Años, cuando nuevamente combatieron los ejércitos liberal y conservador; los liberales, con el presidente Benito Juárez a la cabeza, triunfaron. Pero este no sería el episodio final: las fuerzas conservadoras intentaron un

recurso desesperado, invitar a un príncipe extranjero a ser emperador de México, bajo el patrocinio de Napoleón III, que envió a tropas francesas para imponer su designio. Después de esa lucha encarnizada, nuevamente triunfó el Partido Liberal, se fusiló a Maximiliano de Habsburgo, se restableció la Constitución de 1857 y continuó el presidente Juárez en la Presidencia de la República restaurada. Pero fue a partir de 1873 cuando el presidente Sebastián Lerdo de Tejada obtuvo la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución, incluidas, desde luego, las relativas a la separación entre el Estado y las iglesias.

Las disposiciones relativas a esta materia continuaron vigentes en un ambiente de reconciliación y tolerancia entre el gobierno y la jerarquía católica, pero en opinión de los liberales puros el porfiriato representó una creciente influencia indebida de la iglesia católica en la vida nacional.

Al estallar la Revolución en 1910, la iglesia y el partido católicos presentaron una fuerte oposición a los diversos grupos revolucionarios, lo cual alentó un espíritu anticlerical de corte jacobinista que se haría presente con gran fuerza en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Lo anterior explica que la Constitución de 1917 adoptara disposiciones sumamente duras que dieron pie a la enérgica oposición de la alta jerarquía católica, apoyada por el Vaticano, que desembocaría en la Guerra Cristera, verdadera guerra civil que ocasionó millares de muertos. En 1929, el presidente Portes Gil pactó con los católicos un *modus vivendi* que equivalió a la suspensión de las disposiciones constitucionales que agraviaban a la iglesia católica. Esta actitud conciliatoria prevaleció durante los gobiernos subsecuentes —Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez, Lázaro Cárdenas y se subrayó a partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho—.

De esta manera, se asentaron sus bases para reformar los derechos y disposiciones constitucionales que tocaban esta materia.

El presidente Salinas de Gortari promovió, durante su gobierno, las reformas constitucionales correspondientes, destacando la del artículo 130 que reafirmó el principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias, estableciendo una serie de bases sobre las cuales el Congreso de la Unión legislaría en materia de culto público, de iglesias y agrupaciones religiosas.

Fue así que la Constitución reconoció personalidad jurídica a las iglesias y asociaciones religiosas, prohibiendo que las autoridades intervinieran en la vida interna de las mismas. Se ratificó la libertad religiosa contenida en el artículo 24 y se reconoció el derecho de los mexicanos para ejercer el ministerio de cualquier culto, siempre y cuando, al igual que los extranjeros, satisficieran los requisitos señalados por la ley.

Si bien se reconoció el derecho del voto activo a los ministros de cultos, se prohibió que ellos pudieran desempeñar cargos públicos o de elección popular; asimismo se prohibió la asociación de los ministros con fines políticos y la realización de proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán los ministros en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar de cualquier forma los símbolos patrios. Quedó estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título

tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. Se prohíbe toda reunión de carácter político en los templos.

De esta manera se superó la situación anormal de la suspensión parcial de las disposiciones constitucionales y legales en esa materia y se asentaron las bases para evitar en el futuro eventuales conflictos políticos por esta razón, que fueron para México fuente de destrucción y discordia en el siglo XIX y en la Guerra Cristera de finales de los años veinte. La separación entre el Estado y las iglesias sigue siendo un principio político fundamental del constitucionalismo mexicano.

X. Conclusiones

Primera. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se basa en un conjunto de principios o decisiones políticas fundamentales que el pueblo mexicano ha venido adoptando gradualmente desde los primeros días de nuestra independencia.

Segunda. Estos principios políticos fundamentales son los siguientes: *a)* soberanía popular, lo cual lleva implícita la independencia nacional; *b)* el concepto de los derechos individuales y sociales del hombre; *c)* el sistema representativo de gobierno; *d)* la división de poderes; *e)* el sistema federal; *f)* la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta, y *g)* la separación entre el Estado y las iglesias.

La Constitución mexicana prevé la posibilidad de ser reformada y adicionada mediante el poder revisor de la Constitución que establece el artículo 135 de la misma, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Tercera. La Constitución vigente no contempla la posibilidad de que un nuevo congreso constituyente sea convocado para elaborar y promulgar una nueva Constitución que la sustituya. Si el consenso mayoritario del pueblo mexicano decidiera en el futuro convocar a un nuevo Congreso Constituyente tendría que adicionarse la actual Constitución mediante un precepto específico que determinara el procedimiento para hacerlo. El proyecto aprobado, en su caso, por la nueva asamblea constituyente debería someterse a un referéndum especial, con el voto universal, directo y secreto de todos los ciudadanos de la República, así como el voto de las legislaturas de los estados.

Cuarta. Una nueva Constitución no podría suprimir o afectar sustancialmente los principios o decisiones políticas fundamentales de la vigente, que se han venido definiendo en el curso de nuestra historia política y constitucional por el pueblo mexicano y que integran un conjunto de bases supraconstitucionales que no deben ser desvirtuadas.

Quinta. Ha sido parte de nuestra costumbre constitucional reformar o adicionar el texto de nuestra ley fundamental en forma permanente para adaptar su texto a la realidad cambiante de nuestro país y a las circunstancias tanto actuales como previsibles. Es aconsejable que cualquier proyecto de reformas o adiciones a la Constitución vigente sea producto de una reflexión seria y prudente y que se induzca una

amplia discusión pública sobre las iniciativas correspondientes, antes de ser aprobadas por el poder revisor de la Constitución.

Sexta. En las circunstancias actuales es aconsejable que las revisiones constitucionales que se propongan se adopten de manera gradual y sistemática mediante la acción del poder revisor de la Constitución. Este procedimiento es más apropiado y seguro que el de convocar a un nuevo congreso constituyente que tendría el riesgo de provocar divisiones y querellas entre los mexicanos y de resultar en un texto inmaduro y precipitado.

VIDA HISTORIADA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917*

Álvaro MATUTE**

SUMARIO: I. *Deslinde*. II. *Las historias recordadas*. III. *Las historias reconstruidas*. IV. *Prosopografía y revisión*.

I. DESLINDE

Intentar hacer un recorrido por las obras (libros y artículos) dedicados a historiar la Constitución centenaria de 1917 y al Congreso que la elaboró, reclama como punto de partida establecer un deslinde entre los dos principales tipos de abordaje a que ha sido sometido el tema en cuestión, al igual que él, a lo largo de casi una centuria. ¿Qué tipo de deslinde? El que reclama separar lo histórico de lo jurídico. En algunos casos, la tarea puede ser muy sencilla, dada la claridad con la cual un autor analiza o juzga la materia a tratar, esto es, el Congreso y la Constitución; en otros —que no son pocos— lo jurídico y lo histórico se mezclan de tal manera que resulta difícil separar lo uno de lo otro. Y es que lo histórico abarca a lo jurídico y lo jurídico toca elementos de tipo histórico sin los cuales sería imposible culminar cualquier tipo de tratamiento. En un texto perteneciente a un libro dirigido mayoritariamente a juristas, este deslinde no debiera tener carta de naturalización; sin embargo, las limitantes de quien lo escribe —historiador— le indican la pertinencia de abogar en favor suyo, con el fin de que la materia ausente —lo jurídico— no sea echada de menos por parte de los lectores.[1]

---

* El título de este trabajo puede leerse como un plagio descarado a don Daniel Cosío Villegas, quien en 1956 publicó un capítulo llamado "Vida real y vida historiada de la Constitución de 1857". Puede interpretarse de ese modo, pero el autor prefiere expresar que se trata de un homenaje a ese gran maestro de la historia política.

** Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

[1] Así, por ejemplo, no abordo la ya clásica obra de Jorge Carpizo, *La Constitución de 1917*, pese a que contiene mucho material histórico, pero su enfoque es naturalmente jurídico.

Así, este texto pretende ofrecer el comentario analítico de un repertorio limitado de escritos históricos cuyo objeto fue referir cómo y quiénes redactaron los artículos de la Constitución de 1917 en el lapso de poco más de sesenta días en la ciudad de Querétaro. Para comenzar con el canónico orden cronológico, los primeros en comparecer serán los propios integrantes del Congreso Constituyente que, con los años, evocaron sus días de Querétaro y escribieron sus recuerdos de manera organizada o fueron objeto de entrevistas de historia oral. Siguen los autores de historias generales de la Revolución que se detienen lo suficiente en el Constituyente, ya que algunos lo hacen de manera expedita. A continuación el turno es de quienes intentaron escribir textos monográficos y, para concluir, se comentan las nuevas metodologías con las que el tema ha sido abordado. En ningún caso se pretende exhaustividad.

II. Las historias recordadas

Además de críticos externos, como Jorge Vera Estañol,[2] los primeros que historiaron la elaboración de la Constitución de 1917 fueron algunos de los integrantes del propio Congreso Constituyente. Si bien muchos tuvieron presente el ejemplo dado por Francisco Zarco con respecto al Congreso Constituyente de 1856-1857, dado que el gobierno de Venustiano Carranza, en calidad de Primer Jefe, mandó hacer una nueva edición de la obra del célebre periodista, ninguno siguió su ejemplo de manera inmediata. Así, por ejemplo, los artículos enviados por Rafael Martínez "Rip-Rip", no fueron compilados, como sí lo hizo Zarco en *El Siglo XIX*. Sólo tardíamente, Félix F. Palavicini[3] emprendió una tarea semejante. Al mismo tiempo, el también ingeniero Juan de Dios Bojórquez escribió su *Crónica del Constituyente*[4] y el profesor Jesús Romero Flores dedicó un capítulo extenso a la asamblea queretana en sus *Anales históricos de la Revolución Mexicana*,[5] pero esto sucedía, a la manera de Dumás, veinte años después. Más adelante, el ingeniero Pastor Rouaix[6] se sumaría a estos autores.

Precisamente, Luis Cabrera fue quien evocó con la pluma al autor de *Los tres mosqueteros* al juzgar lo que había pasado en México veinte años después de 1910, 1913 y 1917. Sus opiniones lo hacen ser un revisionista enjundioso. No trató específicamente al Constituyente. Para él fue sólo un marco de referencia a partir del cual reprobaría a la que llamó "Revolución de ahora". En ese marco, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas aparecieron tres libros que se pueden considerar fundadores de la historiografía del Congreso Constituyente.

---

[2] Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Wayside Press, 1919.

[3] Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014. La edición original es de 1938.

[4] Bórquez, Djed [pseud.], *Crónica del Constituyente*, México, Botas, 1938.

[5] Romero Flores, Jesús, *Anales históricos de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Encuadernables de El Nacional, 4 vols., 1939.

[6] Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Pról. Antonio Díaz Soto y Gama, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959.

1. *Félix F. Palavicini (1881-1952)*

Cuando este autor, nacido en Tabasco y militante maderista, escribió de su experiencia como diputado constituyente, el *Diario de los Debates* no había sido editado más allá de la impresión original, por lo cual, tanto Palavicini como otros autores, acuden a hacer de él largas referencias textuales. Palavicini era ingeniero y ejerció su profesión, pero le sobrevino otra vocación, el periodismo, que ejerció desde los inicios de la Revolución, como director de *El Antirreeleccionista*, cuando José Vasconcelos tuvo que dejarlo. Más tarde fundaría *El Universal*.

Su *Historia de la Constitución de 1917*, en dos tomos, es prácticamente una selección muy amplia de debates, tal y como fueron transcritos en la fuente mencionada, por lo cual, para su tiempo, resulta ser una aportación original que permite a los lectores seguir las discusiones, tal y como ocurrieron en Querétaro. Pero no se trata simplemente de transcribir los discursos. También, fiel a una costumbre establecida por entonces, los autores editaban sus propios textos como los historiadores cuando trabajan sobre un texto ajeno. Así, en las *Obras políticas del Lic. Blas Urrea*, Luis Cabrera[7] hace una introducción amplia, anota sus artículos periodísticos, los enmarca en su contexto y añade un rico apéndice documental. Lo mismo hizo el general Álvaro Obregón con los partes de guerra que integran sus *Ocho mil kilómetros en campaña*. Palavicini no fue la excepción. Su voluminosa obra está precedida de una larga introducción histórica en la que plantea los antecedentes que dieron lugar a la celebración de un congreso constituyente. Aprovecha, como Cabrera, obra suya, esto es, artículos que había publicado en la prensa de entonces, sobre la marcha, sin saber cuáles serían los resultados históricos, que a la postre le resultaron favorables, lo que permite que la utilización de sus artículos le haya funcionado positivamente. Tras esta labor, entra a la reproducción del *Diario* y ahí seguirá hasta el final. No es una reproducción integral de la fuente, sino una selección, pero muy amplia y generosa, que da al lector paciente un pormenor detallado del Congreso de 1916-1917.

Antes, en *Mi vida revolucionaria*[8] (1937) concurre en la misma práctica. Si bien en este libro autobiográfico predomina el relato en primera persona, también echa mano de artículos y discursos. El ejemplo más elocuente es precisamente el relativo a su participación en el Constituyente. Tras exponer su motivación y hacer profesión de fe carrancista llega al punto en el que su paisano, Rafael Martínez de Escobar, objeta su credencial. La larga, muy larga, respuesta de Palavicini, no es otra cosa sino su discurso de respuesta pronunciado en el seno de las sesiones del Colegio Electoral. El discurso está lleno de referentes autobiográficos, así como de denostaciones contra su adversario y contra el licenciado Jesús Acuña, secretario de Gobernación, hasta la noche del día en que ocurrió el desaguisado, ya que muestra cómo un grupo de incondicionales de Acuña iba con la consigna de impedir que Palavicini y los integrantes del Bloque Liberal Renovador de la XXVI

[7] Cabrera, Luis, *Obras políticas del Lic. Blas Urrea,* pról. Álvaro Matute, México, Siglo XXI Editores-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015 y, del mismo autor, *Veinte años después,* México, Botas, 1937.

[8] Palavicini, Félix F., *Mi vida revolucionaria,* México, Botas, 1937.

Legislatura, llegara al Congreso. Carranza le pide su renuncia a Acuña, quien será sustituido, una vez concluida la asamblea queretana, por otro constituyente, integrante del Bloque renovador, Manuel Aguirre Berlanga.

La tendencia de Palavicini era esclarecer los orígenes de la convocatoria al Congreso a partir del Plan de Guadalupe y, sobre todo, de sus adiciones y cómo, a partir de ellas, converge una amplia gama de decretos de reforma social que abarcaban no sólo cuestiones agrarias y laborales sino más materias de alcance social, como el divorcio, y políticas, como el municipio libre. Todo lo nuevo no cabía en la venerada Constitución de 1857, sino que debía haber un nuevo texto que la reformara por completo. Todo eso se condensó en el proyecto presentado al Congreso por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista para ser discutido y aprobado por diputados electos en octubre de 1916. A decir de Palavicini, muchos de ellos forjaron sus candidaturas bajo el influjo de gobernadores y jefes de operaciones militares. El núcleo de los renovadores representó a Carranza de manera fiel.

Cierra la obra con el texto original de 1917 y con una serie de artículos suyos publicados entre 1915 y 1916.

2. *Juan de Dios Bojórquez (1892-1967)*

Uno de los más jóvenes integrantes del Constituyente, al que accedió en calidad de suplente, pero la ausencia del propietario le permitió ocupar un sitio, incluso, en una de las mesas directivas. Cercano a Álvaro Obregón y más tarde a Plutarco Elías Calles, fue uno de los sonorenses destacados, más en los años posteriores a la lucha armada que en ella misma, ya que ésta le tocó en la capital como estudiante de Agronomía en San Jacinto. Alternó cargos políticos y diplomáticos, para llegar a ser secretario de Gobernación en el primer gabinete del general Cárdenas, lo que le implicó tener los días contados a partir de la expulsión del general Calles del país. No obstante, le profesó fidelidad al michoacano y mantuvo cercanía con su ex compañero del Congreso, Francisco J. Múgica. Hombre de pluma, formó parte del Bloque de Obreros Intelectuales. En 1938 dio a conocer su *Crónica del Constituyente*, libro que fue acogido con una buena recepción por parte de los lectores interesados. Frente a la aparente asepsia de Palavicini, la *Crónica* de Bojórquez, signada con el anagrama Djed Bórquez, se ofrece como un libro de más militancia y establece como motor del Congreso la aplicación de los jacobinos o radicales a reformar el proyecto de la Primera Jefatura.

Combina de manera inteligente el relato memorístico, evocador, con la transcripción de lo asentado en el *Diario de los Debates*, aunque en una escala mucho menor a la de Palavicini. En cierta medida, los dos libros coetáneos actualizan los enfrentamientos ocurridos en diciembre de 1916 y enero de 1917, ya que ambos se asumen como portadores de la verdad acerca de lo sucedido en Querétaro. Ciertamente, el tabasqueño fue uno de los protagonistas del Congreso, pero el sonorense, con habilidad, colocó en primer plano la acción de los jacobinos. No es del todo casual que una de las voces más potentes del sector radical ya apuntaba como precandidato a la presidencia de la República. Intencionado o no, Bojórquez echa su cuarto a espa-

das y logra un libro influyente que será seguido por historiadores posteriores, como asienta Ignacio Marván en un comentario.[9]

El ingeniero Bojórquez también expresó sus vivencias como constituyente en las entrevistas de historia oral que le hicieran James y Edna Monzón Wilkie ya al acercarse el final de su vida. Complementa y sostiene lo que había escrito en 1938.[10]

3. *Jesús Romero Flores (1885-1985)*

Mucho antes de escribir su *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*,[11] el profesor michoacano trazó una breve historia de él dentro de sus *Anales históricos de la Revolución Mexicana*. Se trata de un relato sencillo, lineal, muy completo. Se puede decir que es señero, en la medida que abarca todos los temas importantes acerca de aquello que rememora en tanto testigo presencial, pero reconstruye con el compromiso de elaborar un recuento histórico, más allá de lo evocativo. Mantiene una postura serena. Simpatizante de la corriente jacobina, por ejemplo, al comentar el artículo 3o., es respetuoso e incluso encomia a la figura del presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas. Los lectores de las ediciones encuadernables de *El Nacional* pudieron tener un relato acertado y sereno de lo que aconteció en el Congreso Constituyente.

Muchas décadas después elaboró un libro relativamente breve, ya mencionado, que no es otra cosa sino un pequeño diccionario biográfico de todos y cada uno de los diputados que signaron la Constitución. Tras un prólogo suficientemente explícito, aborda temas como la convocatoria y las elecciones al Congreso, su instalación, y, tras una semblanza de don Venustiano Carranza, procede a dar una relación muy completa de todos y cada uno de los actuantes en Querétaro. Obviamente dispareja, ya por simpatía, ya por abundancia o carencia de datos, no todas las biografías breves abarcan los datos más significativos de su vida, antes y después del Congreso. Con su modestia, es un valioso auxiliar biográfico para los estudiosos del Constituyente.

Don Jesús, quien sobrevivió a todos sus compañeros de la experiencia constitucional, alcanzó a ser entrevistado. Su testimonio oral se recoge en un libro compuesto por el político guerrerense Píndaro Urióstegui Miranda.[12] La parte de interés para este trabajo es breve. Cuenta algunos detalles dignos de consideración, como el relativo a la presión que trató de ejercer Cándido Aguilar para que se votara el artículo 3o. tal como venía en el proyecto de Carranza. Para contrarrestarlo, fueron a ver a Obregón al Gran Hotel y les brindó su apoyo para que votaran conforme a sus convicciones.

---

[9] Marván, Ignacio, "Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917", México, CIDE, 2012, núm. 245.

[10] Wilkie, James W. y Monzón de Wilkie, Edna, *Frente a la Revolución Mexicana. 17 protagonistas de la etapa constructiva*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, vol. II, pp. 303-362.

[11] Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.

[12] Urióstegui Miranda, Píndaro, *Testimonios del proceso revolucionario de México,* México, Ed. del autor, 1970, pp. 271-305.

4. *Pastor Rouaix (1874-1950)*

Del legado de los constituyentes-historiadores de su propia experiencia, sin duda el más valioso es el del ingeniero Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Conjuga dos aspectos: es una memoria, puesto que su autor es protagonista de los hechos y es, a la vez, un estudio sobre cómo se originaron y codificaron los artículos que le dan a la Constitución el carácter social del cual podían ufanarse sus autores. Trata por separado a los dos artículos, el agrario y el laboral. Cuenta cómo fue acordado formar una comisión especial para la redacción de ambos, en la que participarían asesores externos, muy especialmente para el 27, don Andrés Molina Enríquez, con mucho, la máxima autoridad en la materia en ese momento. El libro se ocupa de dar el pormenor de cómo fueron discutidos los contenidos que habrían de tener los dos artículos. En este punto cabe señalar que, a diferencia de los tratamientos generales del Congreso y la Constitución por autores como Palavicini y Bojórquez, Rouaix amalgama a integrantes de los dos grupos pugnaces del Congreso, ya que ambos convergían en el interés por dotar al país de una legislación avanzada para regular tanto las modalidades de tenencia y propiedad de la tierra y los productos del subsuelo, como la legislación del trabajo, que tenía como punto de partida al artículo 5o., incluido éste en el capítulo de las garantías individuales. Se da el acuerdo de constituir un capítulo especial para la materia de trabajo y previsión social. Al igual que sus colegas, Rouaix se detiene en la transcripción textual de los textos constitucionales, las iniciativas y todos los detalles inherentes. Si un libro merece destacar dentro del panorama al que pertenece, sin duda es el del ingeniero Rouaix, quien entonces se encontraba de licencia como titular de Agricultura y Fomento, dependencia a la cual retornaría una vez concluido el Congreso.

En el tratamiento de los temas hace el seguimiento puntual de diversas iniciativas, leyes y decretos formulados durante la lucha armada y llama la atención acerca de la influencia de la Constitución de 1917 en otros países. En los apéndices al libro coloca las partes conducentes de las Constituciones de Cuba y Costa Rica. Un libro fundamental.

5. *Dos constituyentes memoriosos: Amado Aguirre (1863-1949) y José Álvarez y Álvarez de la Cadena (1885-1970)*

Los dos libros de estos constituyentes tienen en común ser póstumos. Una diferencia central es que, en el caso del general jalisciense, antes ingeniero de minas, Amado Aguirre, se trata de memorias que abarcan desde su ingreso a la Revolución, hasta el momento de escribir su obra *Mis memorias de campaña. Apuntes para la historia*,[13] lo cual ocurrió al inicio de su retiro del servicio activo en el Ejército Nacional, a partir de 1936. Uno de sus orgullos era el haber formado parte del Congreso Cons-

[13] Aguirre, Amado, *Mis memorias de campaña. Apuntes para la historia*, pról. Álvaro Matute, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

tituyente, por lo cual le dedica un capítulo. El general michoacano, Álvarez y Álvarez de la Cadena —coronel en los meses del Congreso— titula su escrito *Memorias de un Constituyente*,[14] esto es, centra sus recuerdos, no en su trayectoria vital, que es muy interesante, sino sólo en el Congreso y, lo más importante, en su ideario anticlerical. Reúne el libro, compilado por Alberto Enríquez Perea, un álbum formado por tarjetas con la fotografía y un pensamiento autógrafo de un buen número de constituyentes.[15]

El general Aguirre le dedica al Congreso el capítulo 32 de su libro, lo cual implica 21 páginas. Se refiere a la convocatoria, que transcribe, a la instalación y ya en materia, caracteriza grupos y cuenta detalles que omiten otros recuentos, por ejemplo, que evitó dos duelos entre constituyentes exaltados. Inserta telegramas y documentos. Con respecto a los grupos en pugna, dice:

> El bloque radical estaba respaldado por el general Obregón, así como el que apoyaba el decreto del Primer Jefe, como es natural, estaba respaldado por él. Los radicales comparábamos la situación con la de Juárez y Comonfort en 1857, pero el señor Carranza más demócrata, más culto que Comonfort y profundo conocedor de nuestra historia y de la del mundo, nos admitió todo lo que reformamos de su proyecto y alguna vez me manifestó que estaba complacido de nuestra colaboración y corresponsabilidad en la formación de la Constitución, como la teníamos en la lucha armada (p. 285).

En algún momento comenta que, de haber sido aprobada la iniciativa del diputado yucateco Enrique Recio de suprimir en el artículo 129 (que pasó a ser el 130), la confesión auricular y que los sacerdotes menores de 50 años debían estar casados "…la rebelión llamada Cristera seguramente hubiera estallado desde entonces y seguramente las cosas hubieran sido de muy distinta manera…" Ni él ni el profesor jalisciense Manuel Dávalos —católico declarado— votaron a favor de la iniciativa de Recio. Después reúne y transcribe comentarios críticos de origen clerical, que sobre todo circularon en Jalisco. Breves, pero ricas en datos las *Memorias* del general Aguirre, quien más adelante sería subsecretario de Agricultura al lado de Pastor Rouaix. Un detalle a rescatar que menciona es que, para diferenciarlos de los jacobinos, dentro de los que se ubica, llamaban *senadores* a los partidarios del proyecto original del Primer Jefe.

Álvarez y Álvarez de la Cadena también caracteriza al Congreso desde la mira de los radicales, entre los que se incluye, pero llama la atención acerca de un grupo independiente, que apoyaba a unos u otros, según sus convicciones y la calidad de

[14] Álvarez y Álvarez de la Cadena, José, *Memorias de un constituyente*, Enríquez Perea, Alberto (comp.), Ludlow, Leonor (introd.), México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-El Nacional, 1992.

[15] No es el único álbum de esta naturaleza. Hay editado otro más, que perteneció a David Pastrana Jaimes: *Los constituyentes ante su obra, 1917,* pról. de Mariano Palacios Alcocer, México, Senado de la República, 1985. La reproducción en los dos casos, Álvarez y Pastrana Jaimes es facsimilar y se acompaña de una paleografía de los textos. En el caso de la edición de Álvarez, los referentes biográficos están tomados de Romero Flores, *Historia..., op. cit.*

las argumentaciones. Su propia experiencia lo lleva a manifestar su profunda convicción anticlerical, generada desde los días de su estancia en el mismo seminario en que estudió Francisco J. Múgica. Ambos, tras manifestar su rebeldía, dejaron el seminario y se dedicaron a profesar su animadversión al clero católico y a la religión. Inserta en la edición un folleto de 1934 titulado *El problema religioso de México*, además de sus intervenciones en el Congreso que versaron sobre los artículos 3o. y 129 (130).

Después de las memorias de estos dos constituyentes militares, cabe destacar la existencia de dos entrevistas de historia oral, una a Alberto Terrones Benítez (1987-1981) y otra a Ignacio Ramos Praslow (1885-1978), realizadas por el Programa de Historia Oral del Instituto Nacional de Antropología e Historia[16] y un artículo, cuyo comentario transgrede al anuncio hecho en el deslinde inicial de este texto, ya que se ocupa de cuestiones jurídicas. Su autor es el también constituyente Hilario Medina (1891-1964).[17] La llamada de atención sobre este texto también puede verse como historia de las ideas políticas. El influjo de los textos entonces conocidos de Emilio Rabasa llegó a los constituyentes, en especial a los abogados. Medina plantea una separación entre lo que sí hubo y lo que no hubo de influjo de Rabasa en la elaboración, sobre todo, de los artículos del 80 al 89 y las consecuencias de establecer un régimen presidencialista.[18]

III. Las historias reconstruidas

Hubieron de pasar cuarenta años después de 1917 para que el tema histórico constitucional volviera a llamar la atención, entonces, de los estudiosos. Fue más a propósito del centenario de la Constitución de 1857 que abogados e historiadores se ocuparon de los temas constitucionales, sin que ello implique que hubieran estado soslayados; pero el hecho del centenario le dio un nuevo aire a los estudios, en nuestro caso, históricos. El tema del Congreso y la Constitución comenzó a ser abordado, ya no por testigos presenciales de los hechos, sino por nuevas generaciones necesitadas, ya no de la rememoración, sino de la reconstrucción de los hechos desde la perspectiva de un país que había cambiado, en parte gracias a la Constitución, la cual, a su vez, había resentido los cambios del país, que se había visto precisado a modificar algunos artículos constitucionales. Por lo pronto, el entonces nuevo Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, a tres años de su fundación, comenzó a contar con una colección de libros sobre diversos temas

[16] No consultadas para este artículo.

[17] Medina, Hilario, "Emilio Rabasa y la Constitución de 1917", en *Historia Mexicana,* núm. 38, 1960, pp.176-195. La discusión se enriquece con el artículo de Hale, Charles A., "La tradición del derecho constitucional europeo y el constitucionalismo en el México del siglo XX: el legado de Emilio Rabasa", *Historia Mexicana,* núm. 189, 1998, pp. 97-125.

[18] Medina, al igual que otros constituyentes hizo escritos jurídicos referidos a la Constitución de 1917, los cuales pueden ser considerados como más técnicos por la manera de abordar los temas. Medina fue ministro de la Suprema Corte de Justicia, al igual que José María Truchuelo y Paulino Machorrro Narváez.

revolucionarios, entre los cuales no podía faltar una *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*.[19]

1. *Gabriel Ferrer Mendiolea*

Libro sencillo, lineal, arranca con el Plan de Guadalupe y la lucha contra la usurpación de Huerta. Se ocupa de señalar las diferencias entre los contingentes revolucionarios, constitucionalistas, villistas y zapatistas, ya que más adelante habrá de desarrollar el tema de los enfrentamientos entre estos movimientos populares y los carrancistas. Habla de los antecedentes, para abordar cómo se gestó la necesidad de elaborar una nueva Constitución. Luego desarrolla lo que el autor llama "preliminares del Congreso" para después abordar de manera temática lo relativo a "trabajo y garantías individuales", "internacionalismo", "estructura política", "jurisdicciones y trabajo", "estados y municipios", "la cuestión agraria" y cerrar con la clausura y consideraciones generales sobre el Congreso. Como los propios constituyentes, abunda el recuperar páginas enteras de los debates.[20] Coloca apéndices con las diputaciones asistentes, la lista general de constituyentes y el texto original de la Constitución de 1917. Sigue en mucho a Bojórquez. De hecho es el autor en que se apoya más, sin desdeñar otras fuentes, pero en su valoración del Congreso, su voz es la del sonorense radical. El libro es útil, sin que llegue a ser imprescindible. Serio, para quienes no han recorrido otros trabajos, resulta una buena introducción al tema. En ese sentido cumple el propósito de los editores.

2. *Jorge Vera Estañol*

Desde una perspectiva contrapuesta a cualquier tono celebratorio, en 1957 aparece el libro casi póstumo de Jorge Vera Estañol, *La Revolución Mexicana. Orígenes y resultados.*[21] Es un libro adverso a la Revolución Mexicana en el cual plantea una alfa y una omega: orígenes y resultados. Para lo primero hace una larga exposición del "ocaso de la dictadura porfiriana", para seguir con una historia muy completa, que abarca desde lo ya señalado hasta el momento en que escribe, es decir, las postrimerías del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, previo a hacer un balance de los "resultados" obtenidos, con la conclusión de que el país hubiera llegado a lo mismo, con o sin Revolución.

---

[19] Ferrer Mendiolea, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917,* México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957.

[20] En ese sentido, cabe subrayar que la nueva edición del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917* data de 1960, debido a la celebración del Sesquicentenario de la Independencia y el cincuentenario de la Revolución. Antes, el interesado debía ver el original en hemerotecas. De 1954 en adelante se publicaron muchos documentos de la Revolución.

[21] Vera Estañol, Jorge, *Historia de la Revolución Mexicana. Orígenes y resultados*, México, Porrúa, 1967. La Constitución es tratada en la octava parte, que consta de diez capítulos, pp. 489-579.

Dejando a un lado las opiniones políticas de Vera Estañol, pero sin olvidar su filiación porfiriana y su oposición a Madero, cabe mencionar la manera como ataca el tema de la Constitución. Al principio de este trabajo se mencionó su libro *Al margen de la Constitución de 1917*, que contiene críticas severas al texto constitucional desde diversos puntos de vista: jurídico, político, ideológico y, por lo tanto, histórico, aunque esto último no estaba tan presente, dado que el trabajo está signado en noviembre de 1919, esto es, al calor de los hechos, y desde el exilio. El libro de Vera tuvo repercusiones entre el gremio de los abogados, sobre todo los de corte conservador. Décadas más tarde, tras una preparación lenta, da a conocer, el mismo año de su muerte, ese enorme legado de casi 800 páginas, en el cual abunda en argumentos políticos y económicos antirrevolucionarios. Por ello es de interés recuperar el gran alegato contra el texto constitucional y el contexto en que se gestó.

Para empezar, le resta legitimidad al Congreso, ya que la convocatoria es excluyente. De acuerdo con el abogado porfiriano, no hay representación nacional auténtica, sino sólo de un sector, el de los vencedores. De ahí que se hayan dado resultados que parecen producto de un monólogo. Él, a diferencia de Palavicini y Bojórquez, no hace caso de divisiones internas. Puede haber matices, pero condena en bloque todo lo hecho por los constituyentes. Analiza sectores de la Constitución e incluso llega a citar párrafos textuales del *Diario de Debates*, pero no para encomiar las posturas, como lo hicieron los constituyentes mencionados, sino para exhibirlos o denostarlos.

Por su posición anti-oficial, el libro ha sido soslayado y algunas de sus afirmaciones deformadas. Ciertamente es difícil sacudirse cuestiones como su colaboración en el gabinete de Huerta. Ese contexto lo puede condenar; no obstante, su argumentación es atendible, ya que no se trata de un coro lleno de estrofas laudatorias, sino de señalar defectos y limitaciones. Opinión contra opinión.[22]

3. *Jesús Silva Herzog*

Si la celebración de los cincuenta años de la Revolución propició la publicación de libros y fuentes para la Historia, el caso del Congreso Constituyente no atrajo demasiado la atención de los estudiosos. El momento es propiciatorio para la publicación de una síntesis práctica e informativa. Ésta será la *Breve historia de la Revolución mexicana*,[23] que con el tiempo se convirtió en la obra que alcanzó un mayor tiraje de las referidas al tema. Don Jesús Silva Herzog, su autor, hace un relato sencillo, directo y cierra cada capítulo con una selección de documentos ilustrativos. De manera sucinta don Jesús traza un cuadro sintético en el que pondera como muy avanzada

[22] Los dos libros de Vera Estañol no están exentos de diatribas y alteraciones. Él también argumenta haciendo uso de todo tipo de recursos. Lo importante es subrayar que no se deben desechar *a priori* sus obras. Forman parte del pensamiento conservador mexicano.

[23] Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 v., 1960 (Colección Popular, 17). La obra, a la fecha, sobrepasa los 100 000 ejemplares impresos.

a la Constitución y sus artículos 3o., 27, 28, 123 y 130. Cita como apoyo a don Jesús Romero Flores para encomiar la labor de los diputados radicales.

4. *Charles C. Cumberland*

Durante los años sesenta floreció una generación de historiadores de los Estados Unidos cuyo principal mentor había sido Frank Tannembaum. Sus obras comenzaron a circular en su propio idioma y los viajes a México, de parte de ellos, fueron frecuentes. Stanley R. Ross publicó una interesante biografía de Madero y, al final del decenio, el entonces recién doctorado de Harvard, John Womack Jr., sorprendió con un Zapata visto desde la historia social. En 1969 se celebró un importante congreso, la Tercera Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos, en Oaxtepec, a principios de noviembre. A dicha reunión concurrieron los historiadores de México y los Estados Unidos y se dedicaron a discutir ponencias que versaban sobre los avances historiográficos observados en los dos países. Hubo también algunos invitados europeos. La intensidad había sido tal, que se acordó no celebrar las reuniones en lapsos tan largos como los decenales y decidieron que cada cuatro años hubiera una reunión que congregara a mexicanistas de los dos lados de la frontera.

En una sesión presidida por don Daniel Cosío Villegas participó Charles C. Cumberland, quien en 1972 publicaría en inglés un importante libro que se sumaría a los de Ross, Womack y Robert Quirk. (Éste sobre la Convención de Aguascalientes). Las editoriales mexicanas se aprestaron a traducirlos. Uno de ellos fue, precisamente de Cumberland: *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*.[24] Libro oportuno, ya que cubría la etapa nodal de la Revolución, de 1913 a 1917, dentro de la cual la figura central era Venustiano Carranza. El tratamiento es riguroso y muy rico. Consultó archivos de los dos países y muestra un conocimiento muy sólido de la política exterior de su país, guiada por Woodrow Wilson.

En cuanto al Congreso y la Constitución, les concede el espacio necesario, en el que desarrolla un análisis puntual a partir de una contextualización en la que los elementos traídos a escena resultan significativos. Llama la atención sobre la relativamente escasa votación que recibieron los candidatos a disputados, que en su mayoría se ostentaban como liberales o constitucionalistas, o ambas cosas. Observa, por ejemplo, que "siempre será materia de discusión si los hombres que a mediados de noviembre empezaron a llegar a Querétaro representaban realmente al pueblo mexicano". Destaca la inquina de Obregón y del secretario de Gobernación, Jesús Acuña, contra Félix F. Palavicini, a quien querían impedir que ocupara un asiento en la asamblea. Estos detalles ejemplifican el grado de penetración con el que Cumberland abordó el Constituyente. Su narración es impecable y observa los mitos fraguados por otros historiadores que lo preceden, como Bojórquez, en el sentido en que no fueron los radicales los "verdaderos" autores de la Constitución. Pondera la sensatez de intervenciones oportunas de "conservadores", que de no haber tenido

[24] Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

lugar, el texto constitucional hubiera contenido más dislates de los que a juicio de Vera Estañol tenía. En suma, un libro refrescante, oportuno.

5. *Arnaldo Córdova*

En contraste, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*,[25] analiza la Constitución y a sus autores, adecuadamente, como miembros de la clase media que tratan de adecuar los reclamos revolucionarios con una idea de control estatal muy arraigada. El Estado sería administrador, árbitro y mediador de lo que se debiera resolver en las materias agraria, laboral, política y aun religiosa. Todo va encaminado a la formación de lo que el autor caracteriza como *Nuevo Leviatán*, con lo que establece la construcción de un populismo derivado de la Revolución y encarnado por los constituyentes, en quienes permea su formación porfiriana. De ahí la mención a Emilio Rabasa, cuya influencia total había sido negada por Hilario Medina, pero ante el análisis de Córdova lo dicho por el constituyente queda puesto en tela de juicio.

En suma, si el Constituyente no es objeto monográfico en este libro, sí lo son las ideas propuestas durante su celebración y su aterrizaje en el texto promulgado el 5 de febrero, que le permiten establecer su tesis sobre la ideología del nuevo Estado mexicano.[26]

6. *Berta Ulloa*

El tomo 6 de la *Historia de la Revolución mexicana*, concebida por don Daniel Cosío Villegas y coordinada por don Luis González y González, fue encargado a la historiadora Berta Ulloa, quien lo ejecutó, a mi juicio, magistralmente.[27] Se trata del tercero de una serie de libros que cubren el periodo comprendido del triunfo constitucionalista al 5 de febrero de 1917, es decir, su protagonista es Venustiano Carranza y su tema es lo sucedido en un trienio de guerra civil y de discusión acerca de lo que convenía al futuro del país, para remediar su situación presente. Experta en historia diplomática, inicia el libro con un examen del conflicto internacional entre México y los Estados Unidos, incluidos el ataque de Villa a Columbus, la expedición punitiva y demás cuestiones que afectaban las relaciones entre los dos países, lo cual sirve

[25] Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen,* México, Ed. Era, 1973.

[26] El tema de la relación entre ideología y clase, que Córdova desarrolla desde una perspectiva marxista renovada también fue desarrollado por Roman, Richard, *Ideología y clase en la Revolución mexicana. La Convención y el Congreso Constituyente*, México, Secretaría de Educción Pública, 1976 (SepSetentas, 311). Originalmente fue una tesis doctoral en sociología, lo cual acaso le disculpa errores históricos. En su momento fue objeto de mi atención. Mi comentario es reproducido en Matute, Álvaro, *Aproximaciones a la historiografía de la Revolución mexicana,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2005, pp. 99-103.

[27] Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917,* México, El Colegio de México, 1983.

de gran preámbulo para iniciar el análisis de la situación que conducirá al lector hacia el artículo 27. Todo esto centrado más en el subsuelo —petróleo y minas—. La cuestión agraria la desarrolla varios capítulos adelante. Sigue con los problemas relativos al crédito, moneda y banca, para llegar a los artículos 28 y 73, mismos que se complementan con el espacio dedicado al comercio. Después de esto toca el turno al trabajo, con todo lo que encamina hacia los artículos 5o. y 123. Ahora sí viene el turno de los campesinos y nuevamente aparecerá la parte conducente del ya mencionado 27. Como penúltimo escalón aparece la cuestión religiosa, esto es, los asuntos relativos a la educación y a la supremacía del Estado sobre las iglesias, para concluir el largo recorrido con una caracterización del Congreso, su composición interna, los debates, los grupos en pugna y el desenlace.

Así descrito, puede sorprender el procedimiento. Aparentemente termina donde debió haber empezado, pero no es así. Cada uno de los nueve capítulos de la obra recoge lo sucedido en el país rumbo al Congreso, sin descuidar las soluciones propuestas sobre la marcha, de manera que se va integrando el contenido histórico de lo que desembocará en la celebración del Congreso. Como su objeto no es describir el contenido de la propia Constitución, sino lo que la irá integrando conforme con lo que fue sucediendo durante todo el año. Al final, ciertamente, se vuelca sobre el interior del Congreso para señalar las actitudes de quienes se ocuparon en discutir y redactar la Constitución. Producto de una investigación puntual y detallada el más de medio millar de páginas que lo integran, más su redacción directa y ágil hacen de este libro uno de los imprescindibles sobre el tema.

IV. Prosopografía y revisión

1. *Peter Smith*

En los inicios de los años setenta, en el ámbito de El Colegio de México, se comenzó a ponderar la metodología empleada por un joven investigador estadounidense llamado Peter Smith, de la Universidad de Wisconsin. Paralela a una estancia del recientemente doctorado en ciencia política, don Daniel Cosío Villegas, apoyado de manera entusiasta por Rafael Segovia, nos convocó a los integrantes del grupo redactor de la *Historia de la Revolución mexicana* en ciernes a asistir a una conferencia dictada por el mencionado. Se vivía el auge de la historia cuantitativa que a quienes no cultivábamos la historia económica nos parecía ajena. Por lo menos a quien esto escribe le pareció sorprendente lo que el joven profesor Smith nos presentaba. Para construir sus bases de datos (concepto relativamente extraño entonces) había que investigar una gran multiplicidad de información concerniente a la fecha y lugar de nacimiento, los estudios realizados y dónde los llevó a cabo, profesiones desempeñadas, ubicación social (si es posible, ingresos), ancestros y descendientes, en fin, los ingredientes para abordar la biografía colectiva o prosopografía. Peter Smith había

trabajado, con ese método, cuestiones relativas a la Revolución mexicana y de manera muy cortés ofreció sus archivos a quien quisiera consultarlos.

Su trabajo interesa a este recorrido porque uno de los productos de su interesante quehacer fue un artículo "La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917".[28] No es el caso hacer un resumen puntual del trabajo, dentro del cual menudean las explicaciones matemáticas que le permiten establecer porcentajes, factores diferenciales, así como todo tipo de variables a partir de la caracterización cuantitativa de los integrantes del Congreso y, lo más importante, de las votaciones sobre cada artículo de la Constitución que permite valorar el peso de los grandes grupos enfrentados, jacobinos y moderados o radicales y liberales.[29] Sus puntualizaciones, que pueden llegar a un nivel milimétrico, le permiten afirmar: "No hay evidencia de que los moderados y los jacobinos estuvieran en desacuerdo sobre las metas socioeconómicas de la Revolución. Después de que los jacobinos aseguraron su control del Congreso, los moderados desempeñaron un papel activo en la formulación de medidas constitucionales para el cambio socioeconómico". Para apuntalar lo dicho ejemplifica con la integración de las comisiones redactoras de los artículos 27 y 123.[30]

2. *E. V. Niemeyer*

De manera coetánea a las investigaciones de Peter Smith, la Universidad de Texas dio a conocer una obra en la cual la biografía colectiva de los constituyentes adquiere relevancia.[31] En el capítulo 2 de la obra, así como en los apéndices, Niemeyer se detiene con mucha puntualidad en los referentes biográficos que le permiten llegar a agrupamientos que ayudan a precisar orígenes y tendencias previas. En adelante toca con detenimiento el problema anticlerical, para seguir con trabajo, agrarismo y "la prevalencia de vientos de reforma" capítulo en el cual aborda temas como el del municipio libre, la prohibición y la pena de muerte. Concluye subrayando las tensiones que prevalecieron y florecieron al final del Congreso. La obra es, a todas luces, una buena monografía reconstructiva, la cual debió ser abordada en el apartado anterior a la historia revisada, de no ser por su énfasis en hacer significativos los datos personales de los diputados.[32] La objeción que siempre les hice fue

[28] Smith, Peter H., "La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917", *Historia Mexicana*, núm. 87, 1973, pp. 363-395.

[29] Hace más de 40 años era necesario convencer acerca de las bondades del método empleado, el cual está lleno de parafernalia matemática, así como saber trabajar con tarjetas perforadas. Entonces como ahora se podía pensar que con el sentido común se podría llegar a los mismos resultados. Afortunadamente la computación se simplificó enormemente.

[30] Tema tratado en el apartado dedicado a Pastor Rouaix, de este artículo.

[31] E. V. Niemeyer Jr., *Revolution at Querétaro. The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin y Londres, The University of Texas Press, 1974.

[32] Ignacio Marván refiere la tesis doctoral de John Takanika Quiñones, *The men of Querétaro*, de la Universidad de California, 1989, no consultada para este trabajo. Con propósitos divulgativos, la serie de fascículos *Nuestro Mexico*, publicada por la UNAM en 1983-1984, co-coordinada por mí, publicó *El*

que dentro del rubro *militares* no consideraran las profesiones o actividades previas a su participación revolucionaria, lo cual les dio el grado con el que llegaron a Querétaro. Subsanada esa omisión, se enriquece más la caracterización de los grupos revolucionarios, en general y de los constituyentes en particular.

3. *Ignacio Marván Laborde*

En los años recientes quien más y mejor ha abordado el tema del Constituyente de 1916-1917 es este investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Su trabajo incluye una nueva edición del *Diario de los Debates*, dos artículos y un capítulo en un libro coordinado por él mismo.[33] Lejos de las elaboraciones matemáticas de Peter Smith, de cualquier manera no se aparta del camino abierto por el de Wisconsin, guiado por un puntual conocimiento de sus fuentes, a saber, los datos biográficos de los constituyentes y sus discursos en el Congreso, además de precisiones acerca de las votaciones que dieron en un sentido o en otro durante el bimestre queretano. La caracterización profesional del conjunto de abogados, le permite apartarse de generalizaciones repetidas desde que el diputado Bojórquez estableció sus puntos de vista históricos. Pondera con cuidado el saber jurídico de los constituyentes como elemento constructivo del texto de los artículos constitucionales. El tema es que la división que se da en la asamblea queretana a partir de la discusión del artículo 3o. y la aprobación del texto propuesto por los radicales, no fue privativa de todo el resto del Congreso, ya que hubo fluctuaciones y puntos en los cuales los radicales o jacobinos no objetaron el proyecto originario. Acude, para demostrarlo, a un manejo preciso de cifras. Es claro y contundente. Su texto de 2010 rebasa el tratamiento particular del Constituyente, ya que aborda la organización política propuesta en ensayos escritos incluso antes de la *Entrevista Díaz-Creelman*, hasta el tiempo del Maximato. Pero en el centro de todo se encuentra la discusión de los artículos 80-89 de la Constitución, que tendieron a darle al presidencialismo su carta de aceptación. Revisa, para ello, todo el contexto integrado por discusiones y revisiones historiográficas al respecto. En suma, da una muestra cabal de la actualización de un tema vital para la organización política de México.

Congreso Constituyente, recopilación de prensa del momento, por Angélica Oliver Pesqueira, con una lista de los diputados con su distrito electoral, su lugar de nacimiento, profesión y edad.

[33] Apartado el autor de estas líneas de la investigación del tema que nos ocupa por unos 20 años, hasta hace tres meses tuve noticia de la nueva edición del *Diario*, patrocinada por la Suprema Corte de Justicia, que no he podido consultar para este trabajo. Los textos referidos de Marván son: el ya citado "Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917", "¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?", *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 2, 2007, pp. 309-347 y "La Revolución Mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes, 1908-1932", en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 256-314.

4. *Javier Garciadiego*

Ya concluido el presente ensayo, recibí del doctor Javier Garciadiego el texto del que fue su discurso inaugural en El Colegio Nacional, en febrero de 2016 y que será publicado en *Historia Mexicana* al inicio de 2017. El título es "¿Cuándo, cómo, por qué y quiénes hicieron la Constitución de 1917?" Después de ponderar la Constitución como el documento más importante no sólo de la Revolución, sino de todo el siglo XX mexicano, traza su ruta, es decir, cómo se llegó a su elaboración, desde el estallido maderista, el Plan de Guadalupe y todas las acciones de participantes en la lucha armada: zapatistas, los trabajadores de la Casa del Obrero Mundial, los delegados de la Soberana Convención revolucionaria, desde luego, sin omitir el antecedente del Plan Liberal de 1906, esto es, el magonismo. Tras ese recorrido, aborda los antecedentes directos de la redacción del proyecto que encargó Carranza a sus colaboradores cercanos versados en materia jurídica, para llegar a las elecciones de diputados, la instalación del Congreso, la formación de grupos al interior del mismo, los elementos externos a ellos y algunos otros pormenores relativos al bimestre queretano, para llegar a su conclusión. Notable por abarcar tantos elementos dentro de los límites de lo que fue un discurso leído en el lapso de sesenta minutos.

El texto hace honor a la razón por la que fue elaborado y constituye la mejor síntesis que se puede leer al respecto, sin menoscabo de abordar las distintas piezas historiográficas aquí tratadas y otras que estén por venir. Producto de la revisión y el análisis atento de los materiales, representa un fruto maduro propio del Centenario.

LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN

J. José Bernardo A. Mendiolea Vega*
Eric García-López**

> A doscientos años de la primera Constitución seguimos sin resolver cuestiones básicas. Por eso es necesario convocar a una reforma profunda de nuestras instituciones. La historia enseña lo que no debemos repetir: aguardar hasta que se produzca una nueva ruptura constitucional.
>
> Diego Valadés[1]

Hablar de nuestra Constitución de 1917 significa hablar de la carta magna más vanguardista de su época, un documento fundamental, que incluye al rango constitucional, derechos laborales y agrarios, en la forma que los determina y desarrolla, lo que hasta esa época no se había visto en ninguna otra Constitución.

En este capítulo deseamos referirnos, en forma enunciativa, a ocho antecedentes que sirvieron como "Columna Vertebral Constitucional" de nuestra actual Constitución, sin menospreciar a todas aquellas leyes a las que no haremos referencia en esta síntesis histórico-jurídica, con base en que es un ensayo breve. Sin embargo, vale la pena destacar que todas las legislaciones federales que ha tenido nuestro país a lo largo de su historia, han aportado, ideas y principios, que moldean día a día nuestras actuales instituciones, todas esas reglas, leyes y reglamentos viven y regulan nuestro actual proceder.

* H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.
** Ciencia Forense, Facultad de Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] Valadés, Diego, *La Constitución y la realidad. Reflexiones sobre las instituciones públicas de México*, México, Porrúa, 2016, p. 16.

Desde que surgió el deseo de independencia de España, el pueblo mexicano experimentó un sinfín de emociones[2] al encontrarse sometidos y no reconocidos por el monarca español, había un coctel de sentimientos como es el abuso, la angustia, la aflicción y el agobio, el desencanto y la desmotivación reinaban entre los ciudadanos de la Nueva España. Eso provocó enojo, hostilidad, violencia y un sentimiento de enjuiciamiento y autonomía que motivó al desconocimiento de los europeos en tierras de la Nueva España.

Quizá la primera Constitución que pone las vértebras originales de nuestra "Columna Vertebral Constitucional", es la Constitución de Cádiz, jurada el 19 de marzo de 1812 y que también entra en vigencia en la Nueva España, precisamente el 30 de septiembre de ese mismo año. A este respecto, nuestro insigne maestro, don Felipe Tena Ramírez, en su obra *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, nos relata la vigencia de esta Constitución en la Nueva España, de la siguiente manera:

> Suspendida por el virrey Venegas poco después (1812), fue restablecida por Calleja al año siguiente (1813) en alguna de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución. En marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo. De acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, así como las seis Diputaciones Provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España. La publicación de la Carta de Cádiz se incluye entre las leyes fundamentales de México, no sólo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.[3]

---

[2] Entendemos las emociones como aquellas "respuestas psicofisiológicas, conductuales, verbales y neurales" por lo general breves, que ocurren ante eventos significativos (Ekman, P., *An argument for basic emotions. Cognition & Emotion*, núm. 6, 1992, pp. 169-200). Asimismo, siguiendo a Damasio, entendemos que "Las emociones son programas complejos de acciones, en amplia medida automáticos, confeccionados por la evolución. Las acciones se complementan con un programa cognitivo que incluyen ciertas ideas y modos de cognición, pero el mundo de las emociones es en amplia medida un mundo de acciones que se llevan a cabo en nuestros cuerpos, desde las expresiones faciales y las posturas, hasta los cambios en las vísceras y el medio interno (Damasio, A.R., *Y el cerebro creó al hombre*, Barcelona, Destino, 2010, p. 173). Por su parte, los sentimientos son la interpretación subjetiva de las emociones (Scherer, K.R., "What are emotions? And how can they be measured?", *Social Science Information*, vol. 44, núm. 4, 2005, pp. 693-727).

[3] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México1808-1985*, México, Porrúa, 1985, p. 59.

Para entender el porqué de la insurgencia de nuestro país, resulta indispensable conocer la Constitución de Cádiz, ya que así se alcanza a ver el poder irrestricto del Rey. Como simple ejemplo, vale la pena trascribir los artículos 168 y 169 de la Constitución de Cádiz: "Artículo 168. La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad; Artículo 169. El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica".

De la lectura de estos dos artículos podremos observar el porqué de la insurrección mexicana, por qué acabar con la monarquía y establecer un Estado libre y soberano regido por sus propias leyes, de ahí que surjan próceres como Ignacio López Rayón con su obra *Elementos Constitucionales*, publicada el 4 de septiembre de 1812; *Los Sentimientos de la Nación*, de José María Morelos y más tarde la Constitución de Apatzingán de 1814. Tres documentos que forman parte de la "Columna Vertebral Constitucional" de nuestro país.

Bien vale la pena referirnos al segundo conjunto de vértebras que conforman la columna que venimos señalando y que serían los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón. Se trata de un documento fundamental para los motivos de este ensayo, toda vez que parte de este trabajo es precisamente hacer alusión a que en los primeros documentos constitucionales se hace marcada referencia a la *felicidad* y a medida que pasan los años, este concepto va desapareciendo *tristemente*, ya que se considera no incluir esta idea, que es crucial para el desarrollo pleno de los ciudadanos, basta ver el artículo 6 de estos *Elementos Constitucionales* y que a continuación transcribimos, por ser pieza fundamental para este trabajo: "Artículo 6. Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incontestable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia y *felicidad* de la Nación".

Nótese que este artículo habla de un concepto preponderante para los autores de este ensayo: *Felicidad de la Nación*, este concepto aparece en los *Elementos Constitucionales* de Rayón, también lo prevé *Los Sentimientos de la Nación* y la *Constitución de Apatzingán,* esta última en forma por demás magistral, pero, al parecer, este concepto no es retomado por las demás Constituciones, lo que será motivo de análisis y conclusión de este ensayo. De momento, para terminar con estas vértebras constitucionales, se considera oportuno rememorar las palabras de Ignacio López Rayón, que resumen en forma muy afortunada, *Los Sentimientos de la Nación* en 1812:

> La conducta de nuestras tropas, que presentan un vigoroso contraste con la de esos pérfidos enemigos de nuestra libertad, ha sido bastante a confundir las calumnias con que esos gaceteros y publicistas aduladores han empeñádose en denigrarnos. La Corte misma de nuestra Nación ha sido testigo del brutal desenfreno y manejo escandaloso de esos proclamados defensores de nuestra religión. Ellos sellan sus triunfos con la impiedad, la sangre de nuestros hermanos indefensos, la destrucción de poblaciones numerosas y la profanación de templos sacrosantos: he aquí los resultados de sus triunfos. Aun todo esto no es suficiente para que esos orgullosos europeos confiesen la justicia de nuestras solicitudes, y no pierden momento de hacer creer a la Nación que se halla amenazada de una espantosa anarquía. Nosotros, pues, tenemos la indecible satisfacción y el alto honor de haber merecido a los pueblos libres de nuestra patria componer el Supremo Tribunal de la Nación y representar la Majestad que sólo reside en ellos.

> Aunque ocupados principalmente en abatir con el cañón y la espada las falanges de nuestros enemigos, no queremos perder un momento de ofrecer a todo el universo los elementos de una Constitución que ha de fijar nuestra *felicidad*; no es una legislación la que presentamos, esta sólo es obra de la meditación profunda, de la quietud y de la paz, para manifestar a los sabios cuáles han sido los sentimientos y deseos de nuestros pueblos, y Constitución que podrá modificarse por las circunstancias, pero de ningún modo convertirse en otros.[4]

Destacamos la frase: "No queremos perder un momento de ofrecer a todo el universo los elementos de una Constitución que ha de fijar nuestra *felicidad*".

Termina diciendo, después de haber manifestado los 38 artículos que conforman la obra de los *Elementos Constitucionales*:

> Americanos: He aquí los principales fundamentos sobre que ha de llevarse la grande obra de nuestra felicidad. Está apoya[da] en la libertad y en la independencia, y nuestros sacrificios, aunque grandes, son nada a comparación con la halagüeña perspectiva que se os ofrece para el último periodo de nuestra vida, trascendental a nuestros descendientes.
>
> El pueblo americano, olvidado por unos, compadecido por otros, y despreciado por la mayor parte, aparecerá ya con el esplendor y dignidad de que se ha hecho acreedor por la bizarría con que ha rompido [*sic*] las cadenas del despotismo. La cobardía y la ociosidad será la única que infame al ciudadano, y el templo del honor abrirá indistintamente las puertas del mérito y la virtud. Una santa emulación llevará a nuestros hermanos, y nosotros tendremos la dulce satisfacción de deciros: Os hemos ayudado y dirigido, hemos hecho sustituir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud, y la felicidad a la miseria. Bendecid, pues, al Dios de los destinos que se han dignado mirar con compasión su pueblo!
>
> Lic. Rayón.[5]

Con esto nos damos una clara idea del sentimiento de Rayón que a su vez lo traslada al sentimiento de la propia Constitución, que será la de Apatzingan de 1814 la que recoja una gran parte de estos *Elementos Constitucionales*.

Antes de entrar en materia con la Constitución de 1814, conocida como La Constitución de Apatzingán y que forma parte de nuestra "Columna Vertebral Constitucional", abordaremos dos antecedentes directos, el primero, *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional* y la segunda, *Los Sentimientos de la Nación*, ambos de José María Morelos y Pavón, por ser los antecedentes naturales de la Constitución referida.

Acerca del *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional*, expone Burgoa Orihuela:

> Por su parte, don José María Morelos y Pavón, a quien este mismo designó su "lugarteniente" y cuya personalidad como político alcanza mayores alturas que la muy

[4] Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos. Antología documental*. Prólogo de Patricia Galeana. Selección, introducción y notas de Miguel Ángel Fernández Delgado. México, INEHRM, 2013, p. 73.

[5] *Idem.*

> venerable del antiguo profesor del Colegio de San Nicolás en Valladolid (Morelia), no sólo continuó la lucha emancipadora que dejó trunca el Cura de Dolores, sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional. Así, bajo los auspicios del gran cura de Carácuaro se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español.[6]

En virtud de que este ensayo pretende enfocarse en los *sentimientos* del pueblo mexicano en ese momento, a partir de las declaraciones leídas en los documentos citados y la historia de ese periodo de nuestro país, podemos inferir que todas las Constituciones, leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos, empiezan con emociones, realidades, vivencias, hechos… que luego todas ellas se van transformando en forma interna, en el alma de los hombres, en sentimientos, ideas… y luego éstos —ya vertidos en los documentos jurídicos— se convierten en los lineamientos y reglas del proceder humano.

No es una opinión surgida de pronto; podemos encontrar argumentos muy valiosos en el trabajo de András Sajó (2006), que en una de sus publicaciones señala: "No es obvio que los sentimientos y los supuestos acerca de los sentimientos son cruciales en el diseño constitucional o que la estructura constitucional tiene impactos sobre las emociones sociales".[7]

Para describir, aunque sólo sea posible a manera de inferencia, el sentimiento nacional en 1813, observemos el *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional.* Vale la pena transcribirla por su trascendencia y por reflejar la realidad y los anhelos de este prócer de la Independencia, que se encargó de recabar el sentir de su pueblo y reflejarlo en este documento (donde las cursivas son nuestras). Así tenemos:

> El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional por las provincias de ella, declara solemnemente, á presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad, que los da y los quita según los designios inexcrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado: que

---

[6] Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 77.

[7] El texto original dice:

It is not obvious that sentiments and assumptions about sentiments are crucial in setting up constitutional design or that constitutional arrangements have impacts on social emotions. To show that such relations are important I could use the genuine indignation that women´s rights triggered in Afghanistan among the faithful, but I prefer to discuss fear, empathy, and compassion in democratic constitutional contexts to illustrate the role of sentiments in limiting government power and in accepting or rejecting certain fundamental rights.

Sajó, András, "Constitutional Sentiments", *Acta Jurídica Hungarica*, vol. 47, núm. 1, 2006, pp. 1-13.

Este notable catedrático de derecho, magistrado de la *European Court of Human Rights*, señala en síntesis: "My research hypothesis is that emotions, through complicated mechanisms, do have an actual impact on constitutional design. By improving our knowledge regarding emotions, we can improve constitutional design".

> en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y *felicidad interior*, para hacer la guerra y paz, y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no ménos que para celebrar concordatos con el sumo pontífice romano, para el régimen de la iglesia católica, apostólica, romana y mandar a sus embajadores y cónsules: que no profesa ni reconoce otra religión más que la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna: que protegerá con todo su poder, y velará sobre la pureza de la fe y de sus demás dogmas, y conservación de los cuerpos regulares. Declara por reo de alta traición á todo el que se oponga directa o indirectamente á su independencia, ya protegiendo á contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar la guerra hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras; reservándose al congreso presentar á ellas por medio de una nota ministerial, que circulará por todos los gabinetes el manifiesto de sus quejas y justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma. Dado en el palacio nacional de Chilpancingo a seis días del mes de noviembre do 1813 años. Licenciado Andrés Quintana, vicepresidente. Licenciado Ignacio Rayón. Licenciado José Manuel de Herrera. Licenciado Carlos María Bustamante. Doctor José Sixto Verdusco. José María Liceaga. Licenciado Cornelio Ortiz de Zárate, secretario.[8]

Del texto transcrito y de los documentos históricos, se denota un hartazgo de parte de nuestra nación de pensiones, subsidios y gastos a favor del trono español, se deja en claro que la religión de esta nueva nación seguirá siendo la católica y que se declarará reo por alta traición a todo aquel que se oponga directa o indirectamente a la independencia y deja abierta la puerta para posteriormente consolidar la Constitución de 1814, es decir la Constitución de Apatzingán. Como última nota de este texto, llama la atención que hace referencia al concepto f*elicidad interior,* esto es, que en esas épocas el concepto felicidad era prioritario y muchas veces referido en diversos documentos jurídicos, situación que al correr de los años se fue perdiendo en los documentos posteriores y que quizá sería deseable empezar a retomarlo en nuestros días.

Ahora comentaremos brevemente el texto jurídico denominado "Sentimientos de la Nación", documento del que se tomó el nombre para referirnos al presente ensayo, el nombre "Sentimientos de la Nación", se aprecia muy atinado, ya que refleja perfectamente los anhelos, los principios, así como las reglas por las cuales debe transitar esta nación en ciernes.

Al igual que el *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional,* este documento deja en claro la total y absoluta independencia de España, la religión católica como la única religión del nuevo país, deja claro que la soberanía proviene del pueblo y no del monarca, determina que serán los nacionales los que obtendrán los empleos y la consigna para sacar a los españoles traidores de este país. Por otra parte, pálidamente empieza a esbozar la organización del gobierno a través de Provincias que elegirán a sus vocales, ratifica a María Santísima de Guadalupe

---

[8] Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 31.

Hernández y Dávalos, Juan, *Colección de documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México*, t. I, UNAM, 2007.

como la patrona de México, radica los tributos impuestos por el trono español y determina que será el 16 de septiembre el día de aniversario de la independencia de México. Este documento está compuesto por 23 puntos, los cuales ya han sido resumidos y que claramente nos permean y deja ver la dirección que Morelos estatuye en este documento que finalmente concluye con la Constitución de 1814, conocida también como Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán, ya con una organización documental bien estructurada, dictamina acerca de la soberanía, los ciudadanos y sus derechos y sus obligaciones, la ley, la forma de gobierno, esto es, el Supremo Congreso, juntas electorales, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. Esta es la primera Constitución ya en forma para el México Independiente, aunque existen detractores de este importante documento jurídico, como es el caso del historiador guanajuatense, Lucas Alamán, quien a este respecto nos comenta:

> Los principios y definiciones generales con que comienza [dicha Constitución] son tomados de los escritores franceses del tiempo de la Revolución, la división de poderes, sus facultades, y el sistema de elecciones en tres grados de sufragios, es una imitación o copia de la Constitución de las Cortes de Cádiz: la administración de hacienda y juicios de residencia de los funcionarios de la más alta jerarquía, un recuerdo de las Leyes de Indias. Considera Alamán, sin embargo, que dicha Constitución "…es muy preferible a otras de las varias que después se han hecho y que en vez de arrojarse a otras imitaciones que tan perjudiciales han sido, hubiera sido mejor adoptarla, haciendo en ella las variaciones y reformas convenientes". Concluye sosteniendo: "La experiencia no pudo servir para calificar el mérito de las instituciones que pretendieron que se llegase a plantar, ni el Estado del país era tal que pudiese permitir ningún género de gobierno regular, en el completo desorden y anarquía en que todo estaba, y así sólo hemos podido formar algún juicio de aquella Constitución, comparativamente por los resultados que otras han producido.[9]

Esta crítica de Lucas Alamán, desde luego con gran peso y conocimiento de causa, se considera un poco injusta, ya que si bien es cierto que esta Constitución no dio los resultados que se esperaban, no menos cierto es que esta Constitución y la de Cádiz, son las piedras torales sobre las que se cimentan las posteriores Constituciones de nuestra nación. Una cosa que es de llamar la atención de la Constitución de Apatzingán es su artículo 4o., que se transcribe a continuación con unas cursivas nuestras:

> Artículo 4. Como el gobierno no se instruye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su *felicidad* lo requiera.

[9] Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 78.

Como se observa en este artículo 4o., surge nuevamente el concepto de felicidad, un concepto que —dicho sea de paso— este ensayo tiene como uno de sus fines proponerlo para que se analice a la luz de los estudios actuales sobre la intersección entre emociones y leyes, cuidando que no sólo basta con agregar palabras al texto constitucional para *creer* que seremos más felices automáticamente, es decir, obtener la felicidad por decreto, esto no opera así, deberemos analizar este concepto y fortalecerlo con todos los derechos humanos como libertad, igualdad, salud, etcétera. Nuestros próceres lo tenían muy claro y lo plasmaron sin ningún reparo en todas sus leyes y Constituciones, incluso en los artículos 8 y 24 de esta misma Constitución toman el concepto felicidad a saber: "Artículo 8. Cuando las Circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establece para la salvación y *felicidad común"*.

Este artículo octavo vuelve a retomar a la felicidad común, como un concepto de bienestar para el pueblo, pero ningún artículo en la historia de las Constituciones desde 1808 hasta 2016, ha llevado el concepto *felicidad* como asertivamente lo hace el artículo 24 de la propia Constitución de 1814, al establecer: "Artículo 24. *La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos* consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

Aunque los artículos 4o. y 8o. hablan de la felicidad, no son tan categóricos ni tan bien desarrollados como el artículo 24, el cual es muy claro y efectivo en la forma en cómo dirige y entrelaza al concepto *felicidad* con las garantías más básicas que la conforman, que son la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y bien cabría hacer mención especial a la salud como requisito *sine qua non* para que un individuo alcance la felicidad.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, forma parte de nuestra "Columna Vertebral Constitucional", y a ella se le atribuye como la Constitución que creó el Estado mexicano, a esa conclusión arriba Ignacio Burgoa al sostener:

> Sin mayor esfuerzo intelectual se advierte que los hechos histórico-políticos que se sucedieron desde la proclamación del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821 hasta la expedición de la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, así como los diferentes documentos públicos que de ellos se derivaron y los cuerpos gubernativos que operaron durante ese breve periodo, tuvieron una finalidad común: establecer para México una organización política, es decir, estructurar políticamente al pueblo mexicano. Esta finalidad se consiguió definitivamente por primera vez en la vida independientemente de nuestro país con la mencionada Constitución, la cual, en consecuencia, fue el ordenamiento jurídico fundamental primario u originario de México, o sea, *que en ella se creó el Estado Mexicano*.

En forma poco afortunada, la Constitución de 1824 sí habla de felicidad, pero lo hace de la siguiente forma: "Artículo 8. En la Constitución se podrá aumentar el

número de los Estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la *felicidad* de los pueblos".

Como observamos, esta Constitución de 1824 si bien es cierto menciona en este artículo el concepto *felicidad*, también es muy cierto que pierde ya en esencia el concepto de felicidad que tan magistralmente maneja nuestra Constitución de 1814 y como iremos viendo en las demás Constituciones no aparece ya más este término de felicidad.

La Constitución de 1836 se caracteriza por ser el resultado de la creación de dos partidos o bandos, los liberales y los conservadores, todo esto debido a la caída de Iturbide. El maestro Felipe Tena nos dice: "El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales".[10] Continúa diciendo:

> El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 32 a 34. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista, al separarse un grupo que, aunque aceptando la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como la *Constitución de las Siete Leyes*.[11]

Como nota relevante de esta Constitución está la creación del Supremo Poder Conservador, que no era otra cosa que un poder que controlaría los tres poderes, esto es Poder Legislativo, Supremo Poder Ejecutivo y Poder Judicial de la República Mexicana, pero para los efectos del presente ensayo, esta Constitución ya no hace referencia alguna acerca de la felicidad, no la menciona y a partir de esta ley ya no se toca el concepto felicidad como en sus inicios.

La Constitución de 1857 encontró una base muy sólida proveniente de la Constitución de 1824, como casi en todos los casos, las Constituciones posteriores retoman algo, mucho o poco de sus predecesoras, este es el caso de la Constitución de 1857 que tal parecería que entre la del 24 y la del 57 no habría muchas cosas en común, pero, nada más alejado de la verdad, ya que la Constitución del 57 se conformó con muchísimos artículos de la de 1824. Así lo manifiesta Emilio O. Rabasa, que en su obra *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, manifiesta: "Arriaga, en la sesión del 25 de agosto de 1856, como presidente de la Comisión de la Constitución, presentó un cuadro comparativo de los artículos del proyecto "que

[10] Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 199.

[11] *Ibidem*, p. 202.

se están discutiendo y que literal o esencialmente están copiados de la carta de 1824 y de la Acta Constitutiva".[12] Continúa el maestro Rabasa:

> Añadió Arriaga: Estos artículos son nada menos que los 47 siguientes del proyecto: 45, 46, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 103, 104, 110, 111, 112, 113, 115, 119, 121 y 124, que se refieren a la soberanía nacional y forma de gobierno, a la división de los poderes públicos, a la organización del Congreso, a las elecciones, a la inviolabilidad de los diputados, a algunas de las facultades del Congreso, al derecho de iniciativa, a los proyectos de ley que deben tenerse por desechados, a la apertura de las sesiones, a los periodos de éstas, al carácter de las resoluciones del Congreso, a la organización del Poder Ejecutivo, a los requisitos para ser Presidente de la República, a la posesión, duración y vacante del mismo funcionario, al juramento del mismo, a las facultades del Ejecutivo, a la residencia del mismo, a la organización de los ministerios, a los requisitos para ser ministro, a la distribución de los negocios de los ministerios, a la organización del Poder Judicial y particularmente de la Suprema Corte, a la organización y funciones del Consejo de Gobierno, al régimen interior y a las obligaciones de los Estados, al objeto de los actos de los poderes federales, a la indemnización de los altos funcionarios y al juramento de la Constitución.[13]

Concluye el mismo autor:

> La mayor parte de los artículos del proyecto de la Comisión de Constitución fueron incorporados al texto final de la Constitución de 1857, por lo que es legítimo expresar que en una buena porción de ésta, tuvo cabida la de 1824. Consecuentemente, las influencias, instituciones y pensadores políticos que trascendieron al "24" se trasladaron y formaron parte importante del bagaje político del "57".

En este contexto, Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana, jura la Constitución el 5 de febrero de 1857 y ese mismo año, pero el 11 de marzo, se promulga la ya mencionada ley.

Del análisis que se hace a esta Constitución no se observa ningún artículo que hable del concepto de felicidad, tal como lo manifestara en forma adecuada la Constitución de 1814 en su artículo 24.

Corresponde ahora el análisis de nuestra actual Constitución mexicana de 1917, con relación al concepto de *felicidad* como fue tratado en la Constitución de Apatzingan, sin embargo, de un análisis hecho a nuestra Constitución actual, no se encontró nada a este respecto, por lo que sería importante analizar los debates constitucionales de los miembros del Congreso del 17 para ver si hubo diputados que llevaran este concepto de felicidad y ver hasta dónde pudo llegar alguno de los argumentos a favor de plasmar el concepto felicidad y ver cuáles fueron las razones que no le permitieron alcanzar este rango constitucional.

---

[12] Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa, p. 37.

[13] *Ibidem*, p. 38.

Así, pues, después de haber hecho un análisis a los debates de la Constitución de 1917, si bien es cierto que encontramos a través de muchos diputados la palabra felicidad, también es bien cierto que ninguno lo ocupa como concepto para incluirlo en algún artículo, sino más bien lo ocupan para referirse a ellos mismos por estar en ese recinto o por formar parte de tan importante hecho histórico, sólo el presidente Venustiano Carranza, al hacer su discurso final, antes de protestar y hacer cumplir la Constitución, en dos párrafos, consideramos que sí hace referencia al concepto de *felicidad,* pero al haberse manifestado ya con los trabajos legislativos concluidos no tiene cabida en nuestra actual Constitución, por lo que considero importante trascribir estos dos párrafos, a saber: "Entonces me cabía señores diputados, la duda de que hubiera yo interpretado debidamente, a pesar de mi buena voluntad y de mis grandes anhelos por la *felicidad* de este pueblo". Y más adelante continúa diciendo:

> Sean cuales fueren los defectos que por deficiencia o exceso pueda tener la obra a que dais cima en estos momentos, hay en ella una prenda que asegurará para lo futuro su estabilidad, ya que siendo la expresión genuina de necesidades seculares y correspondiendo a los deseos ingentes de la nación, no se verán en lo sucesivo como un sueño de difícil e imposible realización, sino algo que es fácil de entrar en los usos y costumbres nacionales, para formar el espíritu público y el concepto grandioso de la patria, por la práctica de las instituciones democráticas, que, nivelando a todos los hijos de este país, los estreche en vínculo indisoluble con el sentimiento de solidaridad en los medios de acción y en el esfuerzo de buscar la felicidad común.[14]

El profesor Pablo Lucas Verdú, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, aborda en forma muy asertiva, dos conceptos que sentimos tienen mucha aplicación para los fines del presente ensayo y que son, *Sensibilidad constitucional* y *Sentimiento constitucional* y nos comenta:

> Ambos conceptos guardan cierta relación con las normas de la corrección constitucional, categoría examinada y reelaborada por Romano y continuada por su discípulo Biscaretti Di Ruffia y otros. Romano apunta, casi al inicio de su trabajo, que, de un lado, la *corretezza costituzionale* se contrapone al derecho constitucional estricto y, de otro, reenvía al sentimiento común. Relaciona la corrección constitucional con la moral política. Entre las normas de la moral política, figuran algunas reglas y principios ajenos a un auténtico fundamento ético, porque son reglas menos imprecisas y absolutas, menos inderogables y, por tanto, más convencionales y formales. Son mucho más contingentes respecto aquellas que manifiestan, explícitamente, el sentimiento moral en sentido estricto. Esto no quiere decir que el concepto de *corretezza* excluya el concepto de moral, pues mantiene cierta relación, pero aquel, además de otras reglas que arrancan del sentimiento ético, se refiere también a normas que disciplinan relaciones extrínsecas de la vida pública y pueden descansar en la simple convivencia o en alguna práctica. La corrección constitucional es una especie de medida equitativa muy sometida a apreciaciones discrecionales que señala límites, aunque variables e inciertos, en

[14] Debates de la Nación de la Constitución de 1917.

una materia que, por su propia naturaleza, no tolera determinaciones más concretas. En este orden de cosas, asume gran importancia para los fines del derecho público un tipo medio de hombre político correcto, el cual no debe encontrar responsabilidades en cualquier transgresión leve de las reglas a las que debe ajustar su conducta, pues ello paralizaría su acción. Tampoco debe violar, impunemente, aparte del derecho, otras normas que constituyen el uso o la moral política, si tales violaciones adquieren cierta relevancia. El derecho constitucional siente la necesidad de una figura en ciertos aspectos semejante a la del derecho privado: *el bonus pater familias*. La corrección constitucional se presenta como un complejo de reglas de diversa naturaleza y cumple distintas tareas. Es moral política, es medida media de equidad, de buena fe, de diligencia y valor en la vida pública; es buen uso de los poderes discrecionales; se entiende como compromiso de honor entre los partidos; educación política respecto a los particulares; deferencia mutua, respeto, cortesía entre los poderes públicos, es ceremonial, etiqueta, práctica, rutina, convencionalismo, pero no es derecho. Estas últimas afirmaciones se aproximan, evidentemente, al concepto de *sensibilidad constitucional* porque entre ellas cabe distinguir manifestaciones de índole moral (moral política, equidad, buena fe, compromiso de honor) de otras más subalternas pero importantes (deferencia, respeto, cortesía, ceremonial, etiqueta, rutina, convencionalismo). Parece claro que tales significativas y eficaces manifestaciones, propias de un sistema parlamentario, basado en un régimen de partidos con larga tradición democrática brotan, en última instancia, de un acervo común que datan de mucho tiempo. Trátese de una latente potencialidad, ínsita en la sociedad, que se patentiza por la opinión pública, que aplica la clase política (gobierno y oposición) e impregna como eficaz lubricante a todos los engranajes estatales. Así, la sensibilidad constitucional se expresa ya como corrección constitucional para cumplir las misiones antes aludidas, ya como sentimiento constitucional que fortifica la adhesión de la ciudadanía al ordenamiento constitucional establecido y a su aplicación y desarrollo por sus operadores políticos. Mientras la corrección constitucional actúa para preservar las interrelaciones institucionales y orgánicas, evitando o por lo menos aminorando roces y enfrentamientos peligrosos o inconvenientes, y, por ende, versa sobre el funcionamiento regular y armónico de todo el engranaje estatal, el sentimiento constitucional contribuye a legitimar y a socializar ese funcionamiento. En países, como el nuestro, que no cuentan con una larga e ininterrumpida tradición democrática, la sensibilidad constitucional, en su doble expresión de corrección y sentimiento constitucionales, es capital. Por eso, hay que favorecer las condiciones para que surjan y se mantengan. En la mente de todos están los ejemplos de choques entre diversos órganos del estado, de enfrentamientos entre los partidos y aun dentro de ellos mismos. Refiriéndome brevemente ahora a este último caso, recordaré que la exigencia del artículo 6o. de la Constitución respecto a que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos, implica por razones lógicas, sistemáticas y valorativas (pluralismo político, artículo 1.1 y concordantes) que, a su vez las relaciones interpartidistas también deberán serlo. A estos argumentos hay que añadir el de la sensibilidad constitucional, puesto que un sistema partidario que se ajusta a la corrección constitucional incrementa el funcionamiento y regularidad constitucionales y si, además, suscita el sentimiento constitucional, intensifica la vinculación moral de los ciudadanos a sus instituciones políticas.[15]

[15] Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional*, España, Instituto Editorial Reus, 1985, p. 234.

De lo trascrito, podemos concluir que *sensibilidad constitucional* la debemos entender, como un conjunto de normas no escritas pero necesarias para el correcto funcionamiento de las instituciones, partidos, autoridades y ciudadanos, cuando tenga su actuar que ver con la Constitución, nos habla Lucas Verdú, un actuar de buen padre de familia, es decir respeto, equidad, buena fe, honor, deferencia, cortesía convencionalismo social, moral, etiqueta, ceremonial, pero se aclara, *no es derecho.* Continúa el catedrático español, Pablo Lucas Verdú, al tratar sobre el *Sentimiento Constitucional*:

> Aclarado lo anterior, tratemos del tema acerca de la relevancia jurídica del sentimiento constitucional. Falzea sostiene que los por él llamados *fatti di sentimento* pueden adquirir relevancia jurídica sólo cuando acompañan a factores externos (por lo general, a hechos de conducta). Pero esto no basta. Es menester que los hechos de sentimiento jueguen su papel, distinto del desempeñado por el hecho exterior, en el ámbito de la norma. Así, pues, el sentimiento tiene relevancia jurídica cuando su presencia influye de algún modo sobre la constitución del efecto, o sea, forme parte, con título propio de la situación normativa causal —o bien sobre la realización del efecto—, es decir, integre el componente de hecho de la situación normativa efectiva. Si esto falta, el sentimiento puede constituir un presupuesto genérico de la disciplina jurídica de un instituto e influir como medio de interpretación, pero no puede pretender la calificación de "hecho jurídico". El autor distingue, para tratar la regulación jurídica de los *fatti di sentimento*, entre sentimientos-valores y sentimientos-disvalores. El derecho favorece a los primeros de modos diversos, entre éstos brotan dos situaciones jurídicas básicas que se vinculan al *poder* y al *deber*: el poder de expresar, manifestándolo o activándolo, o, en cambio, el deber de respetar con palabras o acciones el sentimiento tutelado. Cabe que se refuerce el poder cuando se trata de sentimientos cuyo cumplimiento favorezca especialmente a la comunidad: actos de valor en la vida civil o militar. A su vez, el deber se refuerza con la sanción en caso de no observarse: cobardía castigada por la ley militar. El derecho tiende a considerar a los sentimientos valiosos como valores ético-objetivos y los regula en función de esta forma de relevancia jurídica.[16]

Este ensayo tiene entre otras finalidades, hacer un estudio somero a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, describir qué cartas magnas o actas constitucionales, han resultado de gran trascendencia y que han sido influyentes en nuestra actual Constitución. El presente ensayo mostró como legislaciones de vital importancia las siguientes:

1. *Constitución de Cádiz*, jurada el 19 de marzo de 1812 y que también entra en vigencia en la Nueva España, precisamente el 30 de septiembre de ese mismo año.
2. *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón.
3. *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional.*

[16] *Ibidem*, p. 237.

4. *Los Sentimientos de la Nación,* ambos de José María Morelos y Pavón.
5. *Constitución de 1814*, es decir la *Constitución de Apatzingán.*
6. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.*
7. *La Constitución de 1836.*
8. *La Constitución de 1857.*

Hasta llegar a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, todas, en conjunto, forman lo que en este ensayo se le ha llamado la "Columna Vertebral Constitucional" de nuestro país. Por supuesto, si analizamos, faltan algunos bandos de buen gobierno, actas constitucionales y algunos otros documentos jurídicos de relevancia jurídica, sin embargo, al analizar cada uno de los documentos aquí expuestos, nos encontramos con las piezas torales de nuestra Constitución.

Otra aportación de este ensayo es que, en cada momento histórico de nuestro país, y al ser este ensayo nominado como *Sentimientos de la Nación*, se trató de evidenciar en cada acontecimiento jurídico de trascendencia de nuestro país cuáles eran los *sentimientos* más significativos en los que estaba inmersa la población a efecto de entender un poco mejor el porqué de cada una de las Constituciones o documentos mencionados.

Otro punto de interés de este ensayo fue analizar época tras época por qué los primeros documentos hacen referencia a la felicidad constantemente e incluso como un fin del pueblo, y a medida que van evolucionando, las Constituciones se olvidan de este importante sentimiento. Esto nos lleva a preguntarnos, ¿acaso no es importante agregar a nuestra Constitución actual, el término de *felicidad,* como un fin deseable de nuestra sociedad?

¿Acaso hoy ya no importa la *felicidad,* a tal grado, de ya no mencionarla a lo largo de nuestra Constitución?

¿Valdrá la pena retomar el artículo 24 de la Constitución de Apatzingan?

¿No será que todos los cambios últimos que ha sufrido nuestra Constitución tienen como fin la felicidad del ciudadano?

Creemos que todas estas interrogantes tienen como respuesta un sí. Que valdría la pena analizar con mayor rigor y profundidad la importancia de los sentimientos y las emociones, el impacto que éstos generan en la legislación y específicamente en la Constitución de las democracias actuales.

Muchos de los fenómenos sociales que observamos en la actualidad en nuestro país, están relacionados con las emociones, con los sentimientos de esas emociones y con la gestión institucional que —acaso sin saber— se hace de ellos. ¿No valdría la pena analizar de qué forma influyen estos sentimientos en la estructuración de las sociedades? Existen datos interesantes que brindan argumentos favorables a esta pregunta, por ejemplo, las aportaciones de Seligman (1999) o de Linley (2009), que Frías Armenta (2014) recoge y sintetiza:

> La evaluación de las políticas públicas, las leyes vigentes y propuestas incluirían el análisis de la satisfacción y felicidad de las personas. Sería posible medir cómo las políticas públicas y las normas impactan la confianza de la ciudadanía en el gobierno, el

> seguimiento voluntario de la ley, la seguridad y el efecto emocional de las mismas. La psicología jurídica positiva aplica los principios de la psicología positiva para establecer leyes y programas que promuevan una mejor calidad de vida en los ciudadanos.[17]

En consonancia con lo anterior, hemos planteado también la relevancia que tiene el estudio de las emociones humanas para el derecho. Más recientemente, hemos abordado de forma particular la importancia del concepto *Neurolaw*,[18] y el papel de la salud mental en el sistema de justicia. A la luz de los avances científicos, resulta necesario y urgente abordar problemas centrales del derecho con el apoyo de otras disciplinas, por ejemplo aquellas dedicadas al estudio científico del comportamiento humano.

Ahora bien, ninguna de estas consideraciones podría realizarse sin la sólida estructura que han diseñado y elaborado nuestros grandes constitucionalistas, entre quienes destaca el profesor Diego Valadés, maestro de muchas generaciones y de quien el doctor Fix-Zamudio ha dicho:

> sus estudios sobre esta materia, serán esenciales, no solamente para la Academia, sino también para nuestro régimen político, social y económico, que tan necesitado está de análisis serios, documentados y lleno de propuestas, que señalen con claridad el rumbo que todos debemos seguir, desde nuestras respectivas especialidades, para colaborar para el desarrollo positivo de nuestro país.[19]

Ese es nuestro deseo, contribuir desde nuestras respectivas especialidades, aportar al derecho el estudio científico de las emociones, dice el profesor Ranulfo Romo: "…reflexionar acerca de cómo y en dónde en nuestro cerebro, se construyen nuestras intenciones y la base que las sustenta…",[20] compartir entre abogados los avances de las neurociencias y aportar, en el futuro cercano, una perspectiva al estudio de la Constitución en su Centenario, una que incluya el papel de las emociones, los sentimientos, las aspiraciones… la felicidad entre ellas incluida.

---

[17] Frías, Martha, "Psicología jurídica, una aproximación desde la psicología positiva", en Chan, Claudia *et al.* (coords), *Aportaciones a la psicología jurídica y forense desde Iberoamérica*, México, El Manual Moderno, 2014.

[18] García-López, Eric (coord.), *Psicopatología forense. Derecho, neurociencias y sistema de justicia penal*, Madrid, Wolters-Kluver, 2016.

[19] Fix-Zamudio, Héctor, "Homenaje a Diego Valadés", en *El control del poder. Libro-homenaje a Diego Valadés*, Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

[20] García López, Eric, *op. cit.*, p. 31.

LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS: UNA VISIÓN HISTÓRICA*

Emilio O. Rabasa

Sumario: I. *Primer cuadro: 1824: nace el Estado federal.* II. *Segundo cuadro: 1857: el Estado liberal.* III. *Tercer cuadro: 1917: el Estado liberal-social.*

> …Había generales, ex ministros, jurisconsultos, periodistas, literatos, historiadores, poetas, obreros de las fábricas, trabajadores de las minas, campesinos, maestros de escuela y hasta artistas de teatro. En el ramo de las profesiones todas estaban representadas: ingenieros, arquitectos, agrónomos, abogados, médicos, profesores normalistas. No había un solo tema que podía debatirse en el que no hubiere una persona capaz de dar su opinión con plena conciencia profesional y con absoluta honradez.

Lo anterior constituye la caracterización que de sus colegas hizo Jesús Romero Flores, el último sobreviviente de los constituyentes de 1917.

Por su parte, el ideólogo de la Revolución y Constitución, Luis Cabrera, con su característica precisión y buen humor, así personificó a algunos de los constituyentes:

— Manuel Aguirre Berlanga:	el discreto
— Antonio Ancona Alberto:	el nervioso
— Enrique Colunga:	el imperturbable
— Alfonso Cravioto:	el astuto
— Heriberto Jara:	el olímpico
— Paulino Machorro Narváez:	el reflexivo
— José Natividad Macías:	el experimentado
— Hilario Medina:	el sesudo
— Francisco J. Múgica:	el dinamítico
— Luis Manuel Rojas:	el ecuánime

* Publicado originalmente en *Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 161-176.

— Pastor Rouaix: el bondadoso
— José María Truchuelo: el infatigable
— Gerzayn Ugarte: el agresivo

Hace 75 años los antes mencionados, y otros más no menos apasionados patriotas, hicieron y nos legaron la Constitución que ahora nos rige.

Por un lado, a no dudarlo, fue una obra revolucionaria, ahora realizada ya no con las armas, sino con las nuevas y progresistas instituciones que crearon en torno a la educación, los monopolios, la reforma agraria, el municipio libre, las relaciones laborales y la situación Estado-Iglesia, por citar sus principales logros.

Pero también fue, en buena parte, labor heredada y de respeto a instituciones y principios transmitidos en casi un siglo de azarosa vida independiente. El federalismo, proclamado en el Acta y la Constitución de 1824, y las libertades humanas —y su excelente medio de protección, el amparo—, la soberanía popular, establecidos en la Constitución de 1857, fueron decisiones del pueblo mexicano, también logradas, en su momento, con la fuerza de las armas y por el inquebrantable coraje de aquellos constituyentes. Estas decisiones populares fueron aceptadas y reproducidas por los legisladores del "17". Así, aquí en Querétaro, evolución y revolución, pasado y presente, quedaron plasmados en un solo documento supremo.

Prolijo resultaría, y desbordante del tiempo otorgado a esta conferencia, intentar hacer una historia, ni siquiera somera, de todas nuestras Constituciones. Por eso y dado que considero que hay tres momentos capitales de nuestro devenir constitucional, mejor sólo a ellos me referiré en particular. Constituyen tres cuadros, tres pinturas, cuyos trazos revelan los tres momentos cupulares de nuestra historia constitucional. A saber:

Primer cuadro: 1824, nace el Estado federal.
Segundo cuadro: 1857, surge el Estado liberal.
Tercer cuadro: 1917, se crea el Estado liberal-social.

I. Primer cuadro: 1824: nace el Estado federal

Consumada la independencia, la joven nación, en uso del principio capital de todo país soberano —el de autodeterminación— dentro de la confusión generada por la lucha independentista, tenía que crear el orden del caos, una estructura dentro de la desorganización; en suma, una Constitución. Así lo hicieron, hombres notables como, entre otros, Lorenzo de Zavala, Miguel Ramos Arizpe, José Miguel Guridi y Alcocer, Fray Servando Teresa de Mier y Manuel Crescencio Rejón. Representando a Querétaro estuvieron presentes Félix Osores y Joaquín Guerra. Los primeros patriotas constituyentes de 1823-1824 elaboraron y nos legaron el *Acta Constitutiva de la Federación* (aprobada el 31 de enero de 1824) y la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* (aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824).

Entonces, en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, en la Ciudad de México —hoy abandonado y de usos múltiples comunes, menos el que dignamente

debiera tener, ya que fue el recinto donde se elaboraron los primeros documentos constitucionales, por lo que debiera ser severo y respetable monumento nacional— tuvo lugar, en ese templo, el primer gran debate de nuestra vida institucional, el debate por la instalación del centralismo o del federalismo.

La gran cuestión del Constituyente de 1824, fue la adopción del federalismo. No tanto por haber sido los primeros códigos políticos de la nación, suficiente hecho para significarlos a través del tiempo, cuanto por el sistema gubernamental específico que implantaron, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, han resultado en nuestra historia y dentro de nuestras instituciones políticas, de enorme trascendencia.

Los términos "república", "representativa" y "popular" del artículo 5o. del Acta Constitutiva, que aparecen en el 4o. de la Constitución, no merecieron mayor comentario en el Constituyente, siendo aceptados casi por unanimidad e ingresando a nuestra vida política institucional sin controversias serias, ni con exclamaciones de entusiasmo, a pesar de que cada uno de los conceptos señalados representaba toda una teoría política y, todos juntos, un lento proceso histórico que se concretaba en el siglo XVIII, formando una diferente era política.

Lo "federal", no tanto, por supuesto, la palabra, sino el concepto —que encuentra su desarrollo inicial en el artículo 6o. del Acta, por el que se prescribe la soberanía de los estados, y su caracterización, en todo el demás articulado del Acta y de la Constitución— resultó ser el problema de problemas, punto crucial en donde se inician las dos grandes corrientes ideológicas antagónicas, con breves intervalos, del sistema constitucional mexicano. Tanto en el debate del "24", como a través de toda nuestra historia, y todavía en la actualidad, los. argumentos de uno y otro lado, se han sucedido con ritmo inacabable que la pasión de las ideologías acrecienta y el recuerdo de nuestro pretérito estimula.

El rompimiento brusco con el pasado; el otorgar a los estados, ya de por sí ensoberbecidos, su autonomía con lo que se enfrenta a múltiples poderes al poder central; la falta de autosuficiencia económica de las entidades; los dispendios que originaría la federación; el ejemplo reciente de Colombia y lo exótico y desconocido del sistema; fueron los principales motivos expuestos por los centralistas para negar a Ramos Arizpe la forma de gobierno que presentó en el Acta Constitutiva. Todas las argumentaciones revelaban, no obstante, una sola cosa: el deseo centralista, valga la expresión, de obtener una concepción republicana de la monarquía. No pudiendo sostener ya ningún tipo de monarquía, ni aun la moderada, que ya no sólo resultaba anacrónica sino reprobaba históricamente y con resultados negativos por las tentaciones de Iturbide, la República era aceptada, tenía que ser aceptada por todos; pero en el fondo debería ser, para satisfacción de los tradicionalistas, una forma disimulada de la monarquía.

En cuanto a los federalistas, sus principales argumentos fueron: que debía adoptarse el gobierno federal porque era la voluntad general de la nación, por la presión que en tal sentido ejercían en ese momento las provincias (especialmente Yucatán, Jalisco, Veracruz, Puebla y Querétaro), porque el sistema permitía un enlace entre todas las entidades, para que éstas pudieran protegerse sin la ayuda que el gobierno central no podía proporcionarles y porque la prosperidad norteamericana seguramente se debía a la selección de esa forma de gobierno.

En apoyo a los federalistas existían dos hechos que fortificaban su posición: el poco éxito de la Constitución de Cádiz, que también podría atribuirse a la concepción centralista incluida en ese código político, y el fracaso de Iturbide, cuyo intento de implantar un Imperio, habría de concluir con su exilio, como con su vida pagó, aquí cerca, en el Cerro de las Campanas, quien, décadas después, quiso imponer un Segundo Imperio.

Sea cuales fueren los males que trajera la implantación del federalismo, en todo caso, tendía a evitar el mal mayor, el verdadero: caer en un absolutismo republicano. Y no se diga, como se repite hasta aburrir, que en nuestra historia el federalismo es el hombre que esconde en realidad un centralismo despiadado, pues esa no es culpa del sistema, ni de los hombres que lo implantaron, sino de su abuso, o mejor dicho, de su no uso.

Aun por encima de los términos novedosos de "soberanía nacional" y del gobierno representativo, la "república" y la "federación" fueron las dos más grandes aportaciones del Constituyente de "24" a nuestra historia política. Con lo de república, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo; con lo de la federación, adelantaron a la nueva nación varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas.

Muchos variados, novedosos y revolucionarios principios adoptaron los constituyentes de 1824. No es en su demérito que los hubieren tomado de otras latitudes geográficas y de distintos sistemas políticos. Lo importante es que tuvieron la decisión de aceptar e imponer lo más adelantado de su época y terminar con todo tipo de autocracia, monárquica o republicana.

Estrechados en la penuria, agotados por las guerras, sumidos en la anarquía, rodeados por la ignorancia, los constituyentes de 1824 pudieron no haber sido grandes legisladores, pero fueron algo más importante, fueron grandes patriotas!

Quisiera, como sobre ascuas, pasar velozmente en lo que a continuación ocurrió: la era oscurantista, la edad media mexicana, o sea, la ruina del sistema federal, con el advenimiento de la etapa centralista. También olvidar las palabras de Carlos María de Bustamante, más irritantes porque él fue, asimismo, constituyente del "24", y que dijo "…quedó sepultada la Constitución de 1824; ojalá que jamás hubiese existido!" El sepulturero habría de ser, nada menos, el grotesco y abominable Antonio López de Santa Anna, a quien cortesanos abyectos de su tiempo, abrían de equiparar con el "hombre-dios", Moisés y Napoleón. Sin embargo, no se entendería cabalmente el desarrollo político e institucional del siglo XIX mexicano, sin aludir al funesto personaje.

Santa Anna no sólo liquidó la mitad del territorio nacional, liquidó asimismo el sistema federal con sus *Bases Constitucionales* de 1835, que generaron las *Siete Leyes Constitucionales.* La segunda de esas siete leyes, creaba un auténtico monstruo constitucional —el Supremo Poder Conservador— cuyas omnímodas y descabelladas facultades incluían, nada menos!, la de declarar la nulidad de una ley o decreto, así como la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia. También autorizaba a declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República, suspender a la Suprema Corte y, hasta por dos meses, las sesiones del Congreso Ge-

neral. Para rematar el absurdo, se decretó que el Supremo Poder Conservador sólo era responsable ante Dios. Menos mal que no se atrevieron a ordenar que también los actos de Dios mismo podrían ser nulificados por el Supremo Poder Conservador.

Ese Supremo Poder habría de ser cancelado por las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843,* que reiteraron el régimen centralista de gobierno.

La historia política de México y de sus Constituciones ha sido pendular. Contra el feroz centralismo ejercido por la metrópoli sobre su colonia de la Nueva España, los constituyentes de 1824 lograron instituir en la carta fundamental el federalismo. Santa Anna, que inicialmente se había pronunciado por esta forma de gobierno, una vez en el poder y dueño absoluto de todas las voluntades, logró instaurar en las *Siete Leyes Constitucionales* de 1835 y en las *Bases Orgánicas* de 1843 el centralismo. Contra la actitud dictatorial del jalapeño, los hombres progresistas de la República insistieron en que se volviese a adoptar el federalismo, auxiliado por los estados celosos de su autonomía.

Las *Bases Orgánicas* de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocación de un nuevo constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales del "24". Fue el propio Santa Anna quien, ante lo evidente y después de su enésimo regreso a México, se declaró, con su acostumbrada veleidad política, liberal, demócrata, federalista y en contra de toda monarquía.

Otra vez habría de ser convocado un Constituyente, el que produjo el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847. Desarrolló sus trabajos cuando todavía rondaba Santa Anna y en el momento en que allá, en Paso de Cortés, ya se escuchaban los cañonazos del abusivo y arrogante invasor norteamericano. La patria seguía padeciendo tribulaciones.

Aquí, la figura señera fue la de Mariano Otero quien, con su voto particular, logró la reimplantación del sistema federal, a través de la restauración de la Constitución de 1824 y la introducción del amparo, a nivel federal.

II. Segundo cuadro: 1857: el Estado liberal

A escasos dos meses de firmado el segundo tratado que también nos desmembraría territorialmente —el de la Mesilla—, en el pequeño poblado de Ayutla, Guerrero, el 1o. de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal y otros valientes soldados, proclamarían el *Plan de Ayutla* que cesaba, ¡al fin!, en el poder público a Antonio López de Santa Anna, convocaba a elegir un presidente interino de la República y a un congreso extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de "República representativa popular". No se decía si se adoptaría el federalismo, implantado por la Constitución de 1824, y reinstalado merced el Acta de Reformas de 1847, o si persistiría el centralismo de la era santanista.

El Congreso Constituyente inició sus labores el 18 de febrero de 1856, mismo año en que, allá en la lejana Europa, el emperador austriaco Francisco José visitaba

Lombardía y Venecia y designaba gobernador de las provincias a su hermano Maximiliano, futuro y espurio emperador de México. Por esos azares que ha tenido nuestra caprichosa historia patria, el Constituyente 1856-1857 y Maximiliano habrían, en lo porvenir, de relacionarse. En efecto, la división que produjo el debate sobre la Carta del "57", el enfrentamiento entre liberales y conservadores, conduciría a estos últimos a provocar la Guerra de los Tres Años, y por su derrota en esa guerra, invitar a Maximiliano a ser emperador de México.

El Constituyente de 1856-1857 laboró por un año en el recinto bellamente reconstruido que se encuentra en el segundo piso, al fondo, del patio central de Palacio Nacional, como permanente guardián de que sus varios y sucesivos vecinos de al lado —los presidentes de México— siempre respeten y hagan respetar las libertades humanas, que fue la obra mayor, bella y perdurable, de ese Constituyente del "57".

El de "56-57" fue una de las más brillantes, célebres y trascendentales asambleas legislativas de nuestra historia política y constitucional. Fue un congreso notable formado por hombres notables, en donde desfilaron gente de la talla de, entre otros, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez e Ignacio Luis Vallarta. Querétaro estuvo representado por Ignacio Reyes.

La Constitución de 1857 respetó y reprodujo varios artículos del Acta y la Constitución de 1824 —47 para ser exacto— relativos, entre otros, a la forma de gobierno, división de poderes, elecciones, organización del Poder Ejecutivo, etcétera. También introdujo notables reformas que a continuación señalo sintéticamente.

Los derechos del hombre fueron claramente formulados en 29 artículos (igual número de los contenidos en la Constitución vigente). La libertad fue extendida a la enseñanza, trabajo, expresión de ideas, imprenta, petición, asociación, portación de armas y tránsito. El famoso artículo 14 prohibió la retroactividad de las leyes, prescribiendo que juicio y sentencia estuvieran fundados en leyes previas y dictadas por autoridad competente. El proceso criminal fue dotado de nuevas garantías, aun cuando se rechazó la idea del jurado popular. Se prohibieron los monopolios. En casos graves —y merced a la concurrencia del Ejecutivo y el Legislativo— podían suspenderse las garantías individuales.

La soberanía nacional (artículo 39) se hizo residir "esencial y originalmente en el pueblo", como notoria modificación a lo establecido por el Acta y la Constitución de 1824 que lo hacía descansar en la nación. Como lo explico, en detalle, en mi libro sobre *El pensamiento político del constituyente de 1857*, el cambio, como lo interpreto, no fue mera variación semántica, sino postulado fundamental, ya que, en definitiva, se precisó que el pueblo es la fuente de la que dimana todo poder público.

El Poder Legislativo sería unicameral (artículo 51), es decir, depositado en una sola asamblea de diputados y suprimiendo a la de senadores. Como se sabe, ésta fue restablecida por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1874.

El amparo se consignó en los artículos 101 y 102. Inspirado el constituyente en el Acta y Reformas de 1847, mejoró la fórmula de éste, al desaparecer el control político y sustituirlo por la revisión judicial. También se incluyeron las "leyes o actos de cualquier autoridad", o sea, que la protección del amparo era ya frente a todos los poderes.

La responsabilidad de los funcionarios públicos (artículos 103 a 108) dividió a los delitos, que aquéllos pudieran cometer, en comunes y oficiales. En los comunes, el Congreso de la Unión, erigido en gran jurado, declaraba si se procedía, o no, contra el acusado. En el primer caso, se le ponía a disposición de los tribunales comunes. Por lo que hace a los delitos oficiales, el jurado de acusación lo era el Congreso de la Unión y, el de sentencia, la Suprema Corte de Justicia.

No obstante que la Convocatoria al Constituyente no señaló si se prescribía el federalismo o el centralismo, en la asamblea no se suscitó disputa alguna en torno a este tema: por unanimidad fue aceptado el federalismo.

Tampoco la cuestión de los derechos humanos resultó motivo de enfrentamiento, ya que, por igual, liberales y conservadores los proclamaban con entusiasmo, porque ambos partidos eran individualistas, perfectamente a tono con la ideología prevaleciente entonces en las democracias de occidente.

La gran disputa, el enconado debate, fue en relación con dos graves cuestiones: la restauración o no, simple y llana, de la Constitución de 1824 y el asunto de la religión.

Los conservadores habían propuesto la reinstalación, con algunas enmiendas, de la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, basados, según dijeron, en la antigüedad y prestigio de aquélla, su larga vigencia (18 años) y en que históricamente había demostrado ser el único vínculo de unión entre los mexicanos. Es de pensarse que a los conservadores lo que, en última instancia, les interesaba era que la restitución total de la carta de "24" llevaba implícita la aceptación del Estado católico e intolerante en ella prescritos.

Los liberales, que aceptaban la reposición parcial de artículos —47— de la Constitución de 1824, se oponían a su reproducción única y total, porque ninguna ley, por respetable que fuera, debiera ser inmutable; tenía que ajustarse a las necesidades del tiempo y, así, entre otros temas, el correspondiente a la religión oficial única e intolerante del Estado.

La sesión del 4 de septiembre de 1856, que abordó la cuestión que vengo tratando, es considerada la más célebre del Constituyente de 1856-1857. Yo añadiría la más dramática y estrujante donde, no obstante que en la votación original el proyecto conservador obtuvo la mayoría —54 contra 51 votos—, al final de la sesión, por una maniobra liberal y la confusión del conservador Arizcorreta, presidente en turno del Congreso, los liberales triunfaron finalmente y el proyecto conservador fue archivado en los últimos días del Constituyente.

La otra gran cuestión del Constituyente del "57" —la más enconizadamente debatida— fue la concerniente al apasionante tema de la religión. No podría haber sido de otra manera. La cuestión religiosa había sido, y continuaría siendo, definición de campos políticos, causante de batallas y entraña misma de la historia patria.

El proyecto de la Comisión de Constitución llevaba, dentro del título primero dedicado a los "derechos del hombre", el artículo 15 que a la letra decía:

> No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del

> pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Como suele ocurrir cuando no hay definiciones claras, el proyectado artículo 15, por el deseo de complacer a todos, a nadie satisfizo. En efecto, por un lado decretaba la libertad de cultos —"no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso"— pero, por la otra, daba tratamiento especial a la religión católica, a la que el Congreso debería cuidar por "leyes justas y prudentes", para finalizar con una limitante —que esas leyes no podían perjudicar "los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional"— lo que era concluir con una ambigüedad.

Los argumentos en contra del artículo 15, por parte de los conservadores, sustancialmente fueron: La libertad de conciencia era ilimitada, la libertad de cultos era limitada; demasiada generalidad del artículo propuesto, la mayoría nacional católica en contra; la libertad de conciencia no era un derecho político, por lo que no tenía cabida en la Constitución; el artículo dividía y no era conveniente u oportuno; y, finalmente, el Congreso no tenía facultades para legislar en materia de cultos.

A favor del artículo se expresaron los más brillantes liberales. Sus razones: ninguna autoridad tenía el derecho a prohibir la libertad de conciencia; la unidad nacional no se derivaba de la unidad religiosa, ya que aquélla existía de suyo; completa independencia entre Estado e Iglesia; la tolerancia fomentaría la tan, entonces, necesaria inmigración; la cuestión religiosa ya requería de una definición clara y precisa a nivel constitucional; la religión exclusiva se oponía a los conceptos de república y democracia; y el artículo no encerraba un tema religioso sino que abordaba una materia esencialmente social y política. Debe advertirse que los liberales también se oponían a la "tesis de la omisión", es decir, la sustentante de que la Constitución no se refiriese para nada al tema.

Varias —encendidas— sesiones, fueron dedicadas al artículo 15 el que, finalmente fue puesto a votación en la de 5 de agosto de 1856, por la que se "declara el artículo sin lugar a votar por 65 señores contra 44". La cuestión quedó pendiente y latente. La ambigua resolución adoptada se interpretó en el sentido de que se regresara el precepto a la Comisión para que lo presentase en otros términos, pero la Comisión pidió permiso al Congreso (enero 24 de 1857) para que se retirara definitivamente.

Para evitar la omisión total del tema religioso, Arriaga, en la sesión del día 26 de enero de 1857, intempestivamente presentó una adición, sin precisar a cuál precepto se iba a intercalar, adición que votada, se aprobó por 82 votos contra 4, y que se convertiría en el artículo 123 de la Constitución: "Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes".

Aun cuando Zarco se lamentó que no se había conseguido "ningún principio importante", yo considero que el resultado fue trascendente, atento a las circunstan-

cias y época en que fue logrado. La discusión del artículo 15 hizo aflorar con nitidez las posiciones ideológicas contrastantes en ese tiempo y —quizá hasta ahora— obligó a pronunciamientos claros y derrotó la "tesis de la omisión". La causa liberal se anotó un éxito con la supresión, para siempre, de una religión exclusiva y oficialista enclavada dentro de nuestros textos constitucionales.

Por otro lado, la mecha estaba prendida. A partir del artículo 15, y su debate, quedaba escindida la nación, división que habría de prevalecer y originar los graves acontecimientos que se suscitaron después de la aprobación de la Constitución de 1857: la Guerra de Tres Años y la Intervención.

Así, la Constitución de 1857, concisa y progresista, generadora de múltiples aportaciones, sería de las mejores entre las nuestras. Sin embargo, a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida y azarosa. Formalmente, y con reformas, prevaleció hasta la aprobación, también un 5 de febrero, de la de 1917 actualmente en vigor, pero en verdad, por la Guerra de Tres Años, la Intervención, la aplicación especial que de ella tuvo que realizar Juárez y la teórica observación efectuada por Díaz, la tornaron intermitente en su vigencia y singular en su cumplimiento.

III. Tercer cuadro: 1917: el Estado liberal-social

En este venerable recinto, a las 3:50 de la tarde del 1o. de diciembre de 1916, se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con la asistencia de 151 diputados presididos por el representante de Jalisco, Luis Manuel Rojas. Estuvieron aquí, entre otros distinguidos constituyentes: Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Hilario Medina, Alfonso Cravioto, Paulino Machorro y Narváez, Francisco J. Múgica, Gerzayn Ugarte, Andrés Magallón, Juan de Dios Bojórquez, y Heriberto Jara. Por Querétaro comparecieron: Juan N. Frías, Ernesto Perusquía y José María Truchuelo.

Aquí se presentó el Primer Jefe del Ejército Constitucional, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Venustiano Carranza, a decir: "Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha…, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, el Proyecto de Constitución Reformada".

Aun cuando el título oficial de la carta que ahora nos rige es el de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857", el ilustre Constituyente por Guanajuato, Hilario Medina, seguramente interpretando el sentir general, escribió: "La Constitución de Querétaro es una nueva Constitución, no una simple reforma de la anterior".

Es que aquí, en Querétaro, a la revolución armada que había encabezado el Varón de Cuatro Ciénegas le añadieron otra, la institucional. Al proyecto original de Carranza le fueron adicionadas tremendas y revolucionarias novedades.

Pocas revoluciones —las que en verdad lo son— prevén el resultado final o la consecuencia última de su acción.

La Revolución francesa se lanzó en contra del absolutismo monárquico para desembocar, ulteriormente, en Napoleón I, no sólo rey, sino emperador, con muchos mayores poderes de los que había gozado Luis XVI, sobre todo después de que éste convocó a los Estados Generales.

La rusa, derribó a un autócrata, al zar Nicolás II, para que lo sustituyera, por largos y feroces años, el dictador Stalin. Hoy día, gracias a Mijail Gorvachov, esa etapa se encuentra democráticamente superada.

Por lo que hace a la mexicana, ni Madero ni —al principio— Carranza, los dos grandes iniciadores, respectivamente, de los movimientos de 1910 y 1913, previeron que se iba a lograr el mejor fruto de la Revolución: la Constitución de 1917.

Lo antes transcrito, está confirmado, otra vez, por Hilario Medina, quien escribió: "No hay que creer, sin embargo, que el Congreso y la Ley Suprema dictada por éste, estuvieron en el espíritu original de la Revolución".

La primera ocasión que Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un constituyente, aparece en un cable dirigido a su representante en Washington, el licenciado Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice: "Cuando la paz se restablezca convocaré a un Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha".

El hecho cierto es que Venustiano Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 el decreto de reforma de los artículos 4o., 5o. y 6o. del decreto del 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe, donde se anunciaba la convocatoria del Constituyente.

Para conocer de manera rápida y somera las causas de la Revolución, siempre acudo al formidable artículo "La solución del conflicto", de Luis Cabrera, uno de los más destacados ideólogos de la Revolución y de la Constitución de 1917, escrito a escasos y previos días de las renuncias del presidente Díaz y del vicepresidente Corral, quien sintéticamente señaló como "las causas del conflicto" las siguientes:

— El caciquismo, o sea, "la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias…".
— El peonismo, es decir, "la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero…".
— El fabriquismo, esto es, "la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril…".
— El hacendismo, o sea, "la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña…" que produce "la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande".
— El extranjerismo, esto es, "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades sobre los nacionales…".

Conocidos son los principales planes que determinaron las causas de la revolución en sus dos etapas, la maderista y la carrancista. De exclusivo contenido político, lo fueron el Plan de San Luis Potosí, de Madero, y el de Guadalupe, de Carranza.

Con grandes y avanzadas tesis socioeconómicas se presentaron el del Partido Liberal Mexicano, de los hermanos Flores Magón y el de Ayala, de Zapata. El texto propuesto por Carranza el 1o. de diciembre de 1916 reformaba a la Constitución de 1857, sobre todo en materia de organización política, a la que, dijo el coahuilense, Díaz había desdeñado en la realidad. Así, Carranza solicitaba convertir en verdaderas lo que él denominó las fórmulas abstractas del "57" y hacer efectiva la división de poderes, el pacto federal, los derechos del hombre —ahora llamadas garantías individuales— y su correlato de amparo, realizar la elección directa del presidente y suprimir la vicepresidencia, por inútil y por la ambición desmedida que, había despertado, y establecía la completa independencia del Poder Judicial.

Aun cuando la fracción XX del artículo 72 del Proyecto Carranza otorgaba al Legislativo federal la facultad de expedir leyes sobre el trabajo y no obstante que en las leyes expedidas por el propio Carranza, en el periodo preinstitucional, donde sobresalía la Ley agraria del 6 de enero de 1915, los Constituyentes no estuvieron conformes con el proyecto que se les presentaba y consideraron que era en la ley máxima, y no en las secundarias y reglamentarias donde deberían quedar instalados los grandes rubros sobre materia agraria y relaciones laborales.

Creo yo que si se ha de buscar el momento exacto en que el Constituyente abandonó la idea de limitarse simplemente a contemplar y aprobar un proyecto de Constitución reformada, y lanzarse a la aventura —auténtico paso de revolución institucional— de elaborar un código nuevo y muy progresista, ocurrió cuando el diputado Héctor Victoria, en la sesión del 26 de diciembre de 1916, impugnó el dictamen sobre el artículo 5o. del Proyecto. Esto fue el detonante para que se resolviera elaborar todo un nuevo capítulo que, finalmente, se presentó como un título Sexto —del Trabajo y la Previsión Social—, o sea, el artículo 123. En resumen, puede decirse que ese 26 de diciembre de 1916 es cuando, en adición al modelo liberal creado por la Constitución de 1857, comienza a instalarse el modelo social, para que así surgiera, con la Constitución de 1917, el Estado liberal-social mexicano.

El artículo 3o. sobre educación, el 27 de la reforma agraria, el 28 acerca de monopolios y el radical 120 en torno a Estado e Iglesia fueron, esencialmente, la gran contribución auténticamente revolucionaria de un constituyente revolucionario.

Con el Proyecto de Carranza, se repetía y consolidaba el modelo liberal de la Constitución de 1857, en tanto que las propuestas de los radicales generaron el modelo social. Por la mezcla de ambos modelos, se creó, como ya quedó dicho, a partir de 1917, el sistema mixto del Estado liberal-social.

Con ese sistema mixto, y quizá contradictorio, hemos vivido en paz social y con desarrollo económico durante 75 años. Tal vez ese carácter mixto ha sido una de las causas de las múltiples reformas que se le han hecho a la Constitución de 1917, unas queriendo resaltar su carácter liberal, otras deseando destacar su dimensión social. Muchas veces se olvida que las reformas son importantes no porque se encuentren en la Constitución, sino, por el contrario, que deben encontrarse en la Constitución cuando en verdad sean importantes.

La presente administración ha promulgado seis trascendentes reformas en los siguientes temas: comunidades indígenas, proceso electoral, privatización bancaria,

ejido, relaciones Estado-Iglesias y Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cualquiera que sean los acuerdos o disidencias acerca de esas modificaciones, lo que sí resulta evidente es que todas ellas son una derivación —y encuentran su apoyo en— el modelo liberal-social establecido en la Constitución de 1917.

He tratado de explicar nuestra historia constitucional a través de los tres cuadros que marcan otros tantos capítulos esenciales de nuestro devenir político, social y económico. Quizá, a fin de cuentas, se trata de un solo cuadro, una única pintura, que contiene todo: los trazos federalistas de 1824, las libertades de 1857 y las tesis sociales de 1917. En todas formas, ese gran paisaje constitucional comprende las mejores y más perdurables decisiones del pueblo de México.

Querétaro es pequeño en su extensión territorial, pero enorme en su trascendencia histórica nacional.

Desde aquí se puso en movimiento la iniciación de la Independencia; aquí se dio fin al Imperio espurio de los Habsburgo —con lo que Juárez restauró a la República—, y aquí se originó la Constitución que ahora nos rige. Así, los tres capítulos mayores de la historia patria —Independencia, Reforma y Revolución— aquí tuvieron su cuna, su realización y su culminación.

En tanto que la Constitución que ahora conmemoramos en su 75 aniversario, contiene muchas de las ideas e instituciones de sus predecesoras federales, el homenaje de hoy también abarca y se rinde a quienes nos dieron —en 1824— el sistema federal de gobierno; los que —en 1847— elevaron a nivel nacional al amparo, esos que —en 1857— nos otorgaron las libertades humanas y, por último, estos que ocuparon este recinto —los hombres de 1917— que consumaron todo lo anterior, añadiendo, con visión progresista, toda una teoría social.

Por ende, aquí, en este venerable recinto, se encuentran presentes, a través de los corredores del tiempo, Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier, Mariano Otero, Ponciano Arriaga y Francisco Zarco y los constituyentes del "17", unidos todos en fraternal y eterno abrazo.

A todos ellos rindo mi emocionado recuerdo y respetuoso reconocimiento.

Gracias.

Teatro de la República
Querétaro, Qro., abril 28 de 1992.

EL LIBERALISMO DECIMONÓNICO EN MÉXICO

Faviola RIVERA CASTRO*

SUMARIO: I. *La influencia de Cádiz*. II. *El giro anticlerical en el liberalismo de José María Luis Mora*. III. *La reforma liberal*. IV. *El liberalismo conservador*. V. *Bibliografía*.

El liberalismo fue el discurso político dominante en México durante la mayor parte del siglo XIX. A principios del siglo, las ideas liberales circularon en México debido, en gran medida, a la influencia del liberalismo gaditano en la América hispana. En su gran mayoría, los partidarios de la independencia afirmaron las ideas de soberanía popular, igualdad ante la ley, libertad de pensamiento y de prensa, representación, el carácter convencional de la autoridad política y la división de poderes. Tras la independencia, el liberalismo empezó a constituirse como la ideología de un grupo político específico, el grupo liberal. Pero no fue sino hasta mediados de siglo, en el contexto de confrontación con el grupo conservador y con el poder de la Iglesia católica, que el credo liberal adquirió contornos definidos en relación con otras alternativas políticas. Con el triunfo definitivo de los liberales sobre los conservadores tras el fracaso del segundo experimento imperial del México independiente, el liberalismo se convirtió en la ideología oficial del grupo político en el poder.

A pesar de haber sido el discurso político dominante durante la mayor parte del siglo, sería un error concebir al liberalismo decimonónico como una ideología que mantuvo su identidad y coherencia interna. Por el contrario, qué se entendió por "liberalismo" o por "ideas liberales" mutó significativamente durante el periodo (y continuó haciéndolo en los siglos posteriores) en relación con las cambiantes configuraciones políticas. En un primer momento, por "liberalismo" se entendió, sobre todo, lo que los liberales gaditanos afirmaron en los debates que sostuvieron en Cádiz y en las ideas que plasmaron en la Constitución de 1812. Entre las demandas liberales centrales se encontraban las de igualdad ante la ley, libertad de pensamiento y de prensa, representación y división de poderes. En un segundo momento, el

* Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

liberalismo mexicano dio un giro anticlerical debido a la confrontación del Estado con el poder de la Iglesia católica. Este giro es manifiesto en la obra de José María Luis Mora, quien es considerado el intelectual liberal mexicano más destacado del siglo XIX. En un tercer momento, el liberalismo radicalizó el anticlericalismo al consolidarse como la ideología oficial del grupo político dominante que llevó a cabo la "Reforma", mediante la cual se logró someter a la Iglesia católica a la autoridad del Estado. En un cuarto y último momento del siglo XIX, el liberalismo "oficial" atemperó el anticlericalismo combativo, abandonó el discurso de los derechos naturales y abrazó el positivismo hasta convertirse en una ideología "conservadora" que respaldaba al dictador Porfirio Díaz. En reacción a este liberalismo conservador resurgió una vertiente "radical" que reafirmaba el anticlericalismo, se oponía a la dictadura y que combinó las ideas liberales con demandas laborales.

A continuación veremos brevemente estos cuatro momentos del liberalismo decimonónico en México.

I. La influencia de Cádiz[1]

El primer gran impulso para la expansión de las ideas liberales en México y en el resto de la América hispana provino de la Constitución liberal de Cádiz de 1812, la cual se mantuvo vigente por dos años hasta el restablecimiento del absolutismo. En este momento histórico, por "liberalismo" se entendió, en el imperio español, la postura que el grupo liberal afirmó en las Cortes de Cádiz. Estas últimas se reunieron como una asamblea nacional soberana en respuesta a la invasión napoleónica de la península ibérica en 1808, la cual desestabilizó profundamente al imperio español y al portugués. Así, el liberalismo español inicialmente se desarrolló como una ideología de liberación ante un invasor extranjero, al tiempo que constituyó un cuestionamiento radical del absolutismo. Los liberales se propusieron terminar con el gobierno despótico para reemplazarlo con una monarquía parlamentaria. Negaron la autoridad soberana del rey, declararon que la soberanía residía en la nación y le atribuyeron la facultad de establecer sus propias leyes fundamentales. Tradicionalmente, la representación en las Cortes había sido corporativa (nobleza, clero y municipalidades), mientras que los liberales defendieron la representación individual. En contra del despotismo, favorecieron la división de poderes y la independencia del poder judicial. El liberalismo español fue una ideología revolucionaria que efectuó un rompimiento radical con el tradicional orden monárquico. Al abolir los privilegios corporativos y reemplazarlos en la igualdad civil y la libertad económica, los liberales buscaron destruir el corporativismo para crear una sociedad individualista.

El liberalismo español se nutrió de varias fuentes en el contexto europeo. En él confluyeron tanto la tradición parlamentarista inglesa como las ideas de la revolu-

[1] Una versión anterior de esta sección se encuentra en Rivera Castro, Fabiola, "Liberalism in Latin America", Zalta, Edward N. (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2016. Disponible en: *http://plato.stanford.edu/archives/spr2016/entries/liberalism-latin-america*.

ción francesa. Sin embargo, la Constitución de 1812 exhibe una fuerte influencia de las ideas políticas de la revolución francesa y, más específicamente, de la Constitución francesa de 1791.[2] En dicha Constitución se aprecia la influencia del racionalismo de la ilustración, el discurso racionalista del derecho natural, así como las ideas políticas de Montesquieu y de Rousseau, para mencionar a los dos autores más citados.[3] Los diputados liberales afirmaron la igualdad natural de los hombres y la soberanía nacional. En conformidad con el modelo francés, la Constitución estableció una división de poderes que privilegió al legislativo como el poder que representaba a la nación. Este último estaba constituido por una legislatura unicameral en la que estuvieron ausentes las disposiciones especiales que tradicionalmente habían privilegiado a la nobleza y al clero. Además de ello, el legislativo tenía primacía sobre el poder ejecutivo en manos del monarca.

El discurso liberal heredado de la revolución francesa a través de la Constitución de Cádiz proveyó el lenguaje en el que los actores políticos hispanoamericanos demandaron la emancipación respecto del régimen colonial. Por ello, muchos de los partidarios de la independencia afirmaron las ideas liberales, si bien no necesariamente se concebían a sí mismos como "liberales". El discurso de liberación apeló a la noción de soberanía popular con el fin de justificar la emancipación. La representación y la igualdad civil constituyeron demandas centrales en una región que carecía de experiencia en la práctica de la representación política, con excepción del breve intervalo en que la Constitución de Cádiz se mantuvo vigente (entre 1812 y 1814). Los derechos naturales a la libertad de pensamiento y de prensa se volvieron fundamentales tras varios siglos de control por parte de la Iglesia católica, la cual se oponía a la libre circulación de ideas. Muchos consideraron que la forma republicana de gobierno con división de poderes era un signo claro de emancipación respecto del absolutismo monárquico y una defensa frente al gobierno despótico unipersonal. Algunos de aquellos que más tarde se consideraron "conservadores" como Lucas Alamán, participaron de este consenso liberal temprano que afirmaba las ideas de soberanía popular, algunos derechos naturales y la forma republicana de gobierno con división de poderes. Las ideas liberales ofrecieron una perspectiva compartida respecto de la cual distintas posturas políticas se definirían posteriormente.

Es importante observar que durante la etapa independentista, los partidarios de las ideas liberales usualmente no se consideraban a sí mismos "liberales". Una buena razón de ello es que el uso político del término "liberal" no estaba todavía bien establecido a principios del siglo XIX. La primera vez que el término se empleó para referirse a un grupo político fue precisamente en los debates que tuvieron lugar en las Cortes de Cádiz. En esta época, el término "liberal" todavía se empleaba de acuerdo con su significado moral original, el cual estaba asociado a las cualidades nobles de generosidad y magnanimidad que, en la tradición católica hispana y por-

[2] Varela Suanzes-Carpegna, J., "Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz", en Guerra, F. X., *Revoluciones hispánicas, independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1995, pp. 243-268.

[3] Varela Suanzes-Carpegna, J., "La Constitución de Cádiz y el Liberalismo español del siglo XIX", *Revista de las Cortes Generales*, 1987, 10:27-109.

tuguesa, eran virtudes que el monarca debía tener.[4] En este sentido moral, "liberal" se oponía a la tiranía y al despotismo. Desde la perspectiva que ofrecía el uso moral del término, resultaba muy difícil para los actores políticos hispanoamericanos identificarse a sí mismos como "liberales". Aunque esto último puede parecer paradójico, la razón de ello es que las Cortes españolas reunidas en Cádiz fueron percibidas desde América como "iliberales" debido a que regatearon los derechos de representación a los americanos y les concedieron lo menos posible. Por ello, hubo liberales americanos que se distanciaron del liberalismo español a pesar de que el mayor impulso para el liberalismo en América Latina provino, precisamente, de la Constitución de Cádiz. Un caso ilustrativo es el de los liberales colombianos del siglo XIX quienes, de acuerdo con la propia imagen que tenían de sí mismos, no le debían nada al liberalismo español. Ha sido sólo hasta el siglo XX que los historiadores han mostrado lo inadecuado de esta autoconcepción.[5]

A pesar de la gran influencia que ejerció el liberalismo español en América Latina, hay dos aspectos centrales en que los liberales hispanoamericanos se diferenciaron de los españoles. El primero de ellos es que los hispanoamericanos se inclinaron por un igualitarismo más radical y muy pronto abolieron la esclavitud y los títulos nobiliarios. El liberalismo hispanoamericano se convirtió en sinónimo de gobierno republicano: igualdad civil, representación y rechazo del monarquismo. Tras tres siglos de un régimen colonial despótico, los hispanoamericanos asociaban al monarquismo con el despotismo. Temían que el gobierno unipersonal, aunque fuera limitado por un parlamento, sería inevitablemente despótico, lo cual, en efecto ocurrió en México tras la independencia. Sin embargo, este igualitarismo no se tradujo en el establecimiento de un Estado de derecho que garantizara la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley. El discurso igualitarista tampoco se tradujo en la inclusión democrática de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos políticos. Muchos de los liberales mexicanos de la primera mitad del siglo XIX creían firmemente en la necesidad de requisitos de propiedad para votar y para ser candidato a puestos de elección popular. Se mostraron muy escépticos frente a la posibilidad de extender los derechos políticos a una población que consideraban incapaz de una ciudadanía republicana.

Un segundo aspecto central en que los liberales hispanoamericanos se diferenciaron de los españoles es el siguiente. Mientras que la Constitución de 1812 se presenta en el preámbulo en continuidad con leyes medievales fundamentales de la monarquía española, los liberales hispanoamericanos no podían apelar del mismo modo a la legitimidad histórica. Por el contrario, la independencia respecto de España obligó a que las instituciones liberales se concibieran, en suelo hispanoamericano, como algo completamente nuevo que carecía de precedente histórico. El

[4] Fernández Sebastián, J., "Liberalismos nacientes en el Atlántico Iberoamericano. 'Liberal' como concepto y como identidad política, 1750-1850", en Fernández Sebastián, J. (ed.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850 [Iberconceptos-I]*, Madrid, Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 703-704.

[5] Martínez Garnica, A., *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*, Bucaramanga, 2006.

liberalismo contenía la promesa de una sociedad completamente transformada de acuerdo con las ideas liberales de progreso económico, igualdad civil y protección de las libertades individuales. La identidad del grupo político liberal que se conforma hacia la mitad del siglo XIX depende de manera importante de esta actitud orientada hacia el futuro. Los liberales se referirán a sí mismos como el partido del progreso al tiempo que califican a los conservadores como el partido del retroceso.

En la lucha por transformar una sociedad ordenada corporativamente en una sociedad de individuos-ciudadanos, el liberalismo español encontró en la Iglesia católica a un enemigo formidable. Lo mismo habrá de suceder en el México independiente en donde la iglesia era la corporación más poderosa. Aunque la primera Constitución mexicana (1824) se considera "liberal", ésta continuó con la tradición colonial de otorgar al catolicismo el reconocimiento de religión oficial y de prohibir así la libertad de cultos. Sin embargo, qué tipo de tratamiento debía otorgarse a la Iglesia católica será uno de los problemas centrales del liberalismo mexicano a lo largo del siglo XIX. Como veremos en la siguiente sección, el giro anticlerical se convertirá en uno de los rasgos centrales de este liberalismo.

II. El giro anticlerical en el liberalismo de José María Luis Mora[6]

José María Luis Mora (1794-1850) es el más prominente intelectual liberal mexicano del siglo XIX. El giro anticlerical en su postura es un aspecto central de la misma y anticipa uno de los rasgos definitorios del liberalismo mexicano de la segunda mitad del siglo. Mora fue historiador, político, legislador y sacerdote. Su liberalismo se vio fuertemente influido por su admiración de la Constitución de Cádiz de 1812, los escritos del Barón de Montesquieu y de Benjamin Constant, así como por el curso de los acontecimientos políticos. Mora empezó su carrera de intelectual liberal como un partidario del constitucionalismo.[7] Un tema constante en sus escritos es la defensa de la libertad "absoluta" de opinión y la crítica a cualquier límite a la libertad de prensa. Sostenía que es imposible limitar la facultad de pensar y de tener opiniones porque los hombres no pueden despojarse de estas últimas mediante el uso de la fuerza externa. De acuerdo con él, no es justo ni conveniente impedir la expresión de los propios pensamientos. El punto crucial para el orden público, desde su perspectiva, es que los hombres cumplan la ley lo cual es compatible con la libertad absoluta de opiniones. Escribe Mora: "No hay cosa más frecuente que ver hombres a quienes desagradan las leyes y cuyas ideas les son contrarias; pero que al mismo tiempo no sólo las observan religiosamente, sino que están íntimamente convencidos de la necesidad de hacerlo".[8] Sostenía que ningún principio de justicia puede justifi-

[6] Una versión anterior de esta sección se encuentra en Rivera Castro, Fabiola, *op. cit.*

[7] Hale, C., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, México, Siglo XXI, 2005.

[8] Mora, José María Luis, *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mexicano*, México, Porrúa, 1963, p. 494.

car la prohibición de doctrinas que se consideren falsas. Aunque hay muchas opiniones erróneas, la manera de rectificarlas no es la prohibición sino la libre circulación de ideas: "Nadie duda que el medio más seguro, o por mejor decir el único, para llegar al conocimiento de la verdad, es el examen que produce una discusión libre".[9] Al igual que Montesquieu, Mora enfatizaba la importancia de salvaguardar la integridad personal y afirmaba una concepción de la libertad civil entendida como la facultad de hacer todo aquello que la ley no prohíbe expresamente.[10]

Mora admiraba la Constitución de Cádiz y, en esta medida, abrazó la idea de soberanía popular. Sin embargo, también prestó atención a la crítica de Constant de acuerdo con la cual la soberanía popular no es ilimitada. En su crítica de Rousseau, Constant había afirmado la idea de la voluntad general como la fuente de la autoridad política legítima, pero también había negado la autoridad ilimitada de la sociedad sobre el individuo. De acuerdo con Constant, los derechos individuales marcan un límite que la autoridad política no debe traspasar. Mora advirtió que cualquier autoridad ilimitada sería esencialmente tiránica y, haciendo eco de Montesquieu, caracterizó al despotismo como el uso sin ley, absoluto e ilimitado del poder político independientemente de quien lo ejerza y de la forma particular de gobierno que adopte.[11] De acuerdo con Mora, los derechos y libertades individuales son el límite que debe observar el ejercicio del poder político si es que no ha de convertirse en despótico.

Como era usual en el liberalismo francés de la época que tanto lo influyó, Mora favorecía el voto censitario. De acuerdo con él, los propietarios eran los únicos miembros de la sociedad capaces de ejercer un juicio independiente, de desplegar las verdaderas virtudes cívicas y de ocuparse del bien público.[12] Al mismo tiempo, sin embargo, abogó por "el mejoramiento de la condición moral de las clases populares" a través de la educación. Mora también se distanció del liberalismo francés del siglo XIX de varias maneras. En primer lugar, rechazó el monarquismo, continuó considerando a los derechos individuales como naturales y abrazó la doctrina del contrato social. Sostuvo que el propósito de los hombres al establecer la sociedad es la preservación de su "libertad, seguridad, igualdad y propiedades".[13] En segundo lugar, Mora rechazó explícitamente la idea de un "poder conservador" defendida por Constant y que tanta influencia ejerció en Hispanoamérica, aunque no entre los partidarios del liberalismo.[14] Constant había concebido al monarca constitucional como un poder neutral que podía moderar los conflictos entre el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial.

Una tercera manera en que Mora se alejó del liberalismo francés fue su anticlericalismo, el cual estuvo motivado por los acontecimientos políticos locales. A pesar de su admiración por la Constitución de Cádiz de 1812, Mora criticó el hecho de

[9] *Ibidem*, p. 495.
[10] *Ibidem*, pp. 504-506.
[11] *Ibidem*, p. 475.
[12] *Ibidem*, pp. 633-634.
[13] *Ibidem*, p. 475.
[14] *Ibidem*, p. 681.

que en ella no se abolieran los privilegios especiales de que gozaban el ejército y la iglesia. Respecto de esta última, señaló la hostilidad de la iglesia hacia los valores republicanos y denunció su capacidad para desestabilizar la república, subvertir sus leyes y volver a la masa de la población en su contra.[15] Consideraba que la iglesia tenía un "espíritu de cuerpo" que se oponía tanto al espíritu nacional como al sistema representativo, en la medida en que aquella buscaba mantener privilegios especiales que eran contrarios a la igualdad civil. Enfatizaba la renuencia de la iglesia a someterse a las leyes civiles y criminales, su rechazo de las libertades de culto, pensamiento y prensa. Desde su perspectiva, la iglesia se oponía a estas libertades porque el ejercicio de las mismas amenazaba el control sobre las conciencias. En este mismo sentido, Mora consideraba que la iglesia era un obstáculo para la educación pública en la medida en que ésta era necesaria para la emancipación de las masas respecto del poder sacerdotal.[16] También veía en la iglesia un obstáculo a la colonización de territorios escasamente poblados debido a la oposición de la primera a la libertad de culto. Llegó al punto de criticar el celibato, el cual, en su opinión, aísla a los miembros de la iglesia de la sociedad ya que los lazos familiares son "el lazo principal que ata a los hombres a la sociedad".[17]

A pesar de su amplia condena de la iglesia, el anticlericalismo de Mora no se fundaba en una actitud de hostilidad hacia la religión. Sostenía que la iglesia debía ser libre para dedicarse a su misión espiritual dado que "las creencias religiosas y los principios de conciencia son la propiedad más sagrada del hombre considerado como individuo".[18] De acuerdo con su defensa de la separación entre el principio religioso y el político, la iglesia no debía participar en el ejercicio del poder político ni tampoco contar con el poder de coaccionar a los ciudadanos para obtener contribuciones económicas forzosas o para infligir castigos que no son solamente espirituales. Advirtió que el principio religioso degenera cuando no se mantiene separado del político. Entre las reformas que Mora consideraba necesarias se encontraba la de confiscar los bienes de la iglesia. Su argumento era que la eclesiástica no es una clase productiva ya que carece de la inclinación al trabajo productivo. Si bien esta reforma no se llevó a cabo en vida de Mora, regímenes liberales posteriores en efecto confiscaron la mayor parte de las propiedades de la iglesia.

El caso de Mora ilustra claramente cómo algunos de los liberales mexicanos más prominentes tuvieron que ir más allá de sus preocupaciones constitucionalistas para defender la necesidad de una reforma económica y política. La reforma más importante que llevaron a cabo los regímenes liberales en el siglo XIX concernió, precisamente, al lugar que la Iglesia católica debía ocupar en una sociedad que aspiraba a regirse por valores liberales.

---

15 *Ibidem*, p. 66.

16 *Ibidem*, p. 63.

17 *Ibidem*, p. 61.

18 *Ibidem*, p. 74.

III. La reforma liberal

El grupo político liberal adquirió una identidad más o menos clara a mediados del siglo gracias a su oposición a un adversario. En México, al igual que en la mayor parte de Hispanoamérica, surgió una reacción "conservadora" frente a la ola liberal. Los liberales y los conservadores compartían ideas importantes, como la necesidad de una Constitución escrita, la representación individual y la separación de poderes, entre otras. Sin embargo, estas dos facciones políticas también sostenían posturas opuestas respecto del cambio social y del lugar que el catolicismo y la Iglesia católica debían ocupar en la sociedad. Aunque el significado del término "conservador" varió en Hispanoamérica, una constante fue que los conservadores pugnaban por mantener algunos de los privilegios de que tradicionalmente había gozado la Iglesia católica. En el caso mexicano, en particular, los conservadores se resistían a un cambio social que marcara un rompimiento radical con el pasado colonial. Veían al catolicismo como un rasgo central del México independiente que había sido heredado de un pasado que debía preservarse. En palabras de Lucas Alamán, el catolicismo era "el lazo de unión que queda a los mexicanos cuando todos los demás han sido rotos".[19] Con el fin de preservarlo, la postura conservadora favorecía la protección especial y exclusiva de la Iglesia católica por parte del Estado, de modo que se oponía a la libertad de culto. Además de ello, en la segunda mitad del siglo, los conservadores favorecieron el restablecimiento de la monarquía en México, lo cual constituyó una notoria excepción en Hispanoamérica. En el resto de la región, tanto los liberales como los conservadores favorecieron la forma republicana de gobierno.

Los liberales mexicanos, por su parte, buscaban un cambio social que marcara un rompimiento radical con el pasado colonial, lo cual incluía el desmantelamiento de los privilegios de la Iglesia católica y el establecimiento de la libertad de culto. La confrontación con la Iglesia católica alcanzó su punto más crítico durante la guerra de reforma (diciembre de 1857 a enero de 1861) durante la cual el régimen liberal emitió una serie de leyes y decretos en los que se nacionalizaron la mayor parte de los bienes del clero, se estableció un régimen de separación entre el Estado y la iglesia, así como la libertad de cultos, el registro y el matrimonio civiles, entre otras medidas encaminadas a secularizar las funciones del Estado y someter a la iglesia a su autoridad.

El conflicto entre el Estado y la Iglesia católica era tanto ideológico como de poderes fácticos. Como Mora lo había notado, la iglesia era lo suficientemente poderosa como para desestabilizar a los incipientes regímenes republicanos y poner en cuestión su legitimidad. La Iglesia católica romana había condenado el liberalismo, el secularismo, la libertad de pensamiento y la tolerancia, entre otros "males" en el *Syllabus* de errores del papa Pío IX, publicado en 1864. Cuando tuvo la oportunidad de hacerlo, la iglesia mexicana procuró movilizar el sentir religioso de la mayoría de la población en contra de las reformas liberales. Se oponía a la igualdad civil con

[19] Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto (comps.), *Pensamiento conservador 1815-1898*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1986, p. 359.

el fin de proteger sus propios privilegios legales, rechazaba las libertades de pensamiento y de prensa porque las consideraba amenazas a la moralidad religiosa y a la autoridad clerical, luchó contra las reformas económicas que ponían en peligro su posición como la corporación más rica y el mayor propietario de bienes inmuebles, favorecía una forma de gobierno que reflejara su propia estructura jerárquica (es decir, el monarquismo absoluto) y procuraba mantener el reconocimiento oficial por parte del Estado. El desafío que la iglesia planteó a los regímenes liberales combinó pretensiones de poder político y económico con la defensa de la moral y la religión. En suma, la iglesia se oponía a todos los aspectos de la ideología liberal en nombre de la religión de la gran mayoría de la población.

La postura liberal, aunque era claramente anti-clerical, no era por ello anti-religiosa. Si bien algunos liberales albergaban sentimientos anti-católicos, el ataque liberal contra la iglesia fue político en el sentido de que el objetivo era subordinarla a la autoridad del Estado. Las reformas impulsadas estaban respaldadas en valores liberales: la abolición de los privilegios legales de la iglesia se hizo en nombre de la igualdad legal, así como el establecimiento del matrimonio y el registro civiles; la confiscación de los bienes del clero que no estuvieran directamente ligados al culto se hizo en nombre de la libertad y el progreso económicos.

Aunque la reforma liberal puede dar la apariencia de que la facción política liberal estaba unificada en términos ideológicos, en realidad había varias posturas al interior de la corriente liberal de la segunda mitad del siglo XIX. La división más importante entre los liberales era entre aquellos que se llamaban a sí mismos "doctrinarios" y que privilegiaban la protección de los derechos y libertades consagrados en la Constitución de 1857, por un lado, y aquellos que privilegiaban la necesidad de llevar a cabo una reforma económica y social, por el otro. Aunque todos los liberales eran partidarios del régimen de separación Estado-iglesia y de la necesidad de abolir los privilegios legales de la Iglesia católica, diferían entre sí respecto de la mejor manera de propiciar el cambio social. De un lado estaban aquellos que creían que los cambios sociales debían ser el efecto de la protección de los derechos y libertades individuales. Se oponían a que el Estado asumiera funciones económicas y sociales que, desde esta perspectiva, debía dejarse a los individuos. Del otro lado, estaban aquellos liberales que aquí llamaré "reformistas" porque favorecían la decidida intervención del Estado para llevar a cabo el cambio económico y social. Mientras que los primeros creían que el cambio social sería propiciado por las acciones de los individuos siempre y cuando el Estado protegiera sus libertades, los segundos colocaron en manos del Estado las tareas de guiar e impulsar los cambios económicos y sociales.

Esta división entre doctrinarios y reformistas se expresó en los debates que tuvieron lugar en torno a la reforma educativa. Si bien todos los liberales estaban de acuerdo en la necesidad de acabar con lo que ellos percibían como el "monopolio" de la iglesia sobre la educación, diferían respecto de la manera en que debía procederse. Estas diferencias, a su vez, pusieron de manifiesto diferencias importantes en sus respectivas concepciones del liberalismo. Por un lado, los doctrinarios salieron en defensa de la "libertad de enseñanza", la cual era la libertad de transmitir cono-

cimientos bajo una regulación mínima o nula por parte del Estado.[20] Esta libertad se concebía en analogía con las de pensamiento y ocupación. De acuerdo con esto, los individuos debían tener la libertad absoluta de transmitir conocimientos a otros sin verse limitados por la regulación estatal. Quienes adoptaban esta postura, creían que la sola protección de la libertad de enseñanza traería consigo la ilustración de la masa de la población y produciría, con el paso del tiempo, el rompimiento del supuesto monopolio que la Iglesia católica mantenía sobre la educación. Así, los doctrinarios privilegiaban la protección de la libertad individual de enseñanza frente a cualquier intervención estatal en la educación. Se oponían, por ello, al establecimiento de un sistema de educación pública organizado y financiado por el Estado ya que les parecía que se trataba de un nuevo monopolio. Desde su perspectiva, tal sistema sería violatorio de la libertad de enseñanza.[21]

Por el otro lado, los reformistas creían que el Estado debía asumir una función educativa. Aunque no se oponían a la libertad de enseñanza, pensaban que esta última no debía ser absoluta, sino que debía estar regulada por la autoridad política. También la creían compatible con el establecimiento de un sistema de educación pública bajo la dirección del Estado.[22]

A diferencia de los doctrinarios, los reformistas pugnaban por un Estado fuerte capaz de llevar a la práctica los ideales del liberalismo. Esta concepción del liberalismo era la que se encontraba implícita en las Leyes de Reforma y en la reforma de la educación impulsada por el régimen liberal tras el triunfo sobre la oposición conservadora monárquica. Se trata, pues, de la concepción "oficial" del liberalismo triunfante en la segunda mitad del siglo XIX.

La dificultad que entrañaba la concepción oficial del liberalismo era que la reforma económica y social debía llevarse a cabo en aras de ciertos valores y no siempre fue claro que estos últimos fueran claramente "liberales". Las controversias en torno a la educación pública sirven nuevamente para ilustrar este punto. El positivismo fue la ideología que animó la reforma educativa iniciada por Gabino Barreda. Sin embargo, muchos liberales consideraban que el positivismo se oponía al liberalismo en la medida en que el primero privilegiaba el orden social a expensas de la protección de las libertades individuales. A pesar de ello, el curso que tomará el liberalismo mexicano el fin de siglo será, precisamente, el de fusionarse con el positivismo. A la luz de los acontecimientos políticos, los liberales en el poder, como Justo Sierra, sostendrán que la etapa "combativa" del liberalismo había concluido y que ahora se tenía frente a sí la tarea de construir el orden y la estabilidad. Desde esta perspectiva, había que dejar atrás el discurso de los derechos naturales y abrazar el positivismo.

---

[20] Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.

[21] Hale, C., *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002; Zea, Leopoldo, *Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1956.

[22] Hale, C., 2002, *op. cit.*

IV. El liberalismo conservador

Tras el triunfo del régimen liberal sobre la oposición conservadora monárquica en la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo sufrirá una nueva transformación. La tarea política que ahora tenían frente a sí los liberales era la de lograr la estabilidad tras años de guerra civil. Les preocupaba la construcción del orden social. En este contexto político, los liberales en el poder, como Justo Sierra, Telésforo García y Francisco G. Cosmes, se presentaron a sí mismos como "liberales conservadores" y abrazaron la doctrina positivista. El calificativo "conservador" no tenía nada que ver con el conservadurismo que había sido derrotado (es decir, con el clericalismo, el monarquismo y la intervención extranjera), sino que se refería a la necesidad de "conservar el orden social".[23] A pesar de su incompatibilidad con el liberalismo constitucionalista clásico, la doctrina positivista resultó atractiva en este contexto debido, precisamente, al énfasis que esta última colocaba en el mantenimiento del orden social. Mientras que el liberalismo clásico había enfatizado los derechos y las libertades individuales, el positivismo pregonaba la subordinación del individuo al organismo social en aras del mantenimiento del orden.

Justo Sierra, quien es la figura más destacada en esta fase del liberalismo mexicano, encabezó la crítica al "viejo" liberalismo constitucionalista doctrinario, así como la defensa del "nuevo" liberalismo conservador. De acuerdo con este contraste, el "viejo" liberalismo era una doctrina metafísica ya que afirmaba las ideas "abstractas" de la igualdad y los derechos del hombre, mientras que el nuevo era "científico". En efecto, el positivismo pretendía ofrecer un enfoque científico de la política y de la realidad social basado en la experiencia y la observación. Los liberales conservadores criticaron duramente la Constitución liberal de 1857 por considerarla inadecuada a la realidad social. Los derechos individuales les parecían dogmas abstractos sin contacto con la realidad ya que su formulación no había partido de la experiencia. Sierra se refirió a la Constitución como una "generosa utopía liberal".[24] Desde una perspectiva científica, en cambio, la reforma constitucional debía partir de la observación y adecuarse a la sociedad. De este modo inició, en el seno del grupo liberal mismo, una crítica al liberalismo mexicano cuyos ecos se escuchan todavía. Según esta crítica, la doctrina liberal clásica centrada en la igualdad y los derechos individuales era inadecuada para la realidad social mexicana, de allí que nunca haya podido realizarse exitosamente.[25] Siguiendo esta misma línea crítica, Emilio Rabasa dirá, a principios del siglo XX, que la inadecuación de la Constitución a la realidad mexicana había conducido a la dictadura.[26]

---

[23] *Ibidem*, p. 65.

[24] *Ibidem*, p. 87.

[25] Una versión del siglo XX de esta crítica se encuentra en Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana. Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 1992.

[26] Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 2006.

En suma, los liberales conservadores marcaron un rompimiento doctrinario con el liberalismo constitucionalista plasmado en la Constitución de 1857. A pesar de haber abrazado el positivismo, los primeros podían legítimamente considerarse liberales debido a su oposición al movimiento conservador que había sido derrotado. Por contraste con los conservadores tradicionales, los nuevos liberales rechazaban la idea de que las instituciones coloniales, como los privilegios recientemente arrebatados a la Iglesia católica, eran una herencia que se debía preservar. Además de ser anti-clericales, rechazaban también el monarquismo. Al igual que los liberales "viejos", los "nuevos" creían firmemente en la posibilidad de transformar su sociedad a la luz de ideas morales y políticas que constituían parte del legado de la ilustración. En su caso, sin embargo, tales ideas ya no eran las del liberalismo clásico, sino las del positivismo. De acuerdo con los liberales conservadores, la tarea ya no era la de instituir la igualdad ante la ley y la de proteger los derechos y libertades individuales, sino la de mantener la estabilidad y el orden sociales, lo cual implicaba la subordinación del individuo con sus derechos y libertades. A pesar de esta importante transformación, los "nuevos" seguían siendo tan liberales como los "viejos" en su convicción de que la reforma social desde "arriba", es decir, a partir de los instrumentos que ofrece el ejercicio del poder político, era no sólo viable sino indispensable.

Aunque la reforma social fue tan importante para los liberales conservadores como para los liberales de la Reforma, los primeros terminaron apoyando la dictadura. En palabras de Francisco G. Cosmes se trataba de una "tiranía honrada".[27] El énfasis positivista en la importancia del mantenimiento del orden y el menosprecio hacia las libertades individuales sirvieron para justificar una postura que socavó al liberalismo oficial. Si bien la dictadura había promovido el progreso económico, también había suprimido a su conveniencia las libertades civiles y políticas, además de renegar del anticlericalismo que había caracterizado al liberalismo de la Reforma. En este contexto resurgió la vertiente radical del liberalismo, la cual se articuló en los clubes liberales y se expresó en el Manifiesto y Programa del Partido Liberal mexicano de 1906.[28] En este documento destacan las demandas laborales y educativas: se exige la jornada laboral de ocho horas, el salario mínimo y la prohibición del trabajo infantil, así como la supresión de las escuelas del clero y la multiplicación de las escuelas laicas, gratuitas y obligatorias. El Manifiesto retoma el anticlericalismo de la Reforma y exige, en la misma línea de Mora, la separación entre los asuntos religiosos y los políticos. Entre otras demandas importantes contra la dictadura se encuentran la de no reelección y la alternabilidad en el poder, así como la protección de las libertades de pensamiento, expresión y prensa.

El contraste tan marcado entre el liberalismo conservador oficial y las demandas del Partido Liberal mexicano ilustra la diversidad de maneras en que se entendió el liberalismo a fin de siglo. Mientras que el primero se había convertido en la ideología oficial durante la dictadura, esta última combatió violentamente a la vertiente radical. De nuevo, los contrastes entre las distintas posturas ideológicas se manifestaron en los debates en torno a la laicidad de la educación pública. La postura

[27] Hale, C., 2002, *op. cit.*, p. 63.

[28] Disponible en: *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf*.

liberal oficial, expresada por Sierra, era que la "laicidad" debía entenderse como "neutralidad".[29] Esto significaba, ante todo, que la escuela laica debía estar libre de todo contenido religioso. Más específicamente, significaba que las autoridades religiosas no debían tener participación alguna en la educación pública, la ausencia de símbolos y rituales religiosos en las escuelas, así como la ausencia de toda referencia a la religión en los contenidos educativos. Si bien la laicidad educativa, así concebida, era anti-clerical, no era anti-religiosa. La neutralidad liberal se consideraba consistente con las libertades de enseñanza y de pensamiento ya que no se criticaba a la religión y sí se permitía la educación privada religiosa. Además, los liberales positivistas sostuvieron que la neutralidad debía extenderse a todo contenido ideológico. La educación laica, de acuerdo con esto, debía abstenerse "de tocar problemas ideológicos, abandonando éstos al fuero interno de los ciudadanos y a las escuelas no dependientes del gobierno".[30] Al margen de qué tan neutral podía ser el positivismo, lo cierto es que se tenía la pretensión de neutralidad ideológica en la medida en que la educación positivista se orientaba a la formación de hombres prácticos dejando de lado toda discusión sobre cuestiones ideológicas, ya fueran religiosas o políticas.[31]

Los liberales radicales, en cambio, rechazaban la libertad de enseñanza, la cual permitiría la educación privada religiosa. Y aunque afirmaban la laicidad, implícitamente rechazaban que se le entendiera como neutralidad. En el Manifiesto de 1906, el liberalismo radical exige la completa supresión de "la escuela clerical", a la cual considera un foco de divisiones entre los mexicanos y un gran obstáculo para la unidad nacional. De este modo se opone a la libertad de enseñanza, ya que exige que toda la educación sea laica (lo cual impide la educación privada religiosa) y no sólo la pública. Siguiendo una vertiente de la ilustración que equiparaba a la religión con el fanatismo, el Manifiesto afirma que el clero inculca "prejuicios", "dogmas caprichosos" y "el más intolerable fanatismo". Según el Manifiesto, la educación laica, en cambio, enseña la verdad, el patriotismo y la fraternidad entre los mexicanos. La postura radical asumía una concepción de la libertad individual entendida como emancipación de la ignorancia y el prejuicio. Aunque a fines del siglo XIX esta postura fue marginal, se convirtió en dominante tras la Revolución. Sin embargo, la postura radical después de la Revolución ya no se consideró "liberal". En los debates que tuvieron lugar sobre la laicidad educativa en el congreso constituyente de 1916-1917, los liberales afirmaron la libertad de enseñanza y la concepción de la laicidad como neutralidad.[32] Por su parte, el éxito de la postura radical significó el hundimiento del liberalismo en la medida en que, como los críticos insistieron, el discurso anti-religioso era inconsistente con la protección constitucional de la libertad de pensamiento.

El siglo XX trajo consigo el declive del liberalismo como discurso dominante. En primer lugar, el liberalismo conservador no sobrevivió tras la caída de la dicta-

---

[29] Zea, Leopoldo, *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

[30] Zea, Leopoldo, *Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana*, 1956, *op. cit.*, p. 87.

[31] *Ibidem*, p. 92.

[32] Guzmán, Martín Luis, *Escuelas laicas. Textos y documentos*, México, Empresas editoriales, 1948.

dura. La subordinación positivista de los derechos y libertades individuales al mantenimiento del orden había socavado al liberalismo en su momento de apogeo. El positivismo fue exitosamente criticado por materialista y utilitarista desde la perspectiva del idealismo que floreció entre la élite intelectual al inicio del siglo XX. En segundo lugar, el liberalismo radical contribuyó a socavar al liberalismo desde el interior. El discurso anti-religioso no era consistente con la defensa de la libertad de cultos. En tercer lugar, el discurso del fracaso del liberalismo empezó a establecerse firmemente. Después de todo, los liberales habían apoyado a la dictadura que había pisoteado los derechos y libertades individuales. De acuerdo con Rabasa, el liberalismo se había socavado a sí mismo debido a que México no ofrecía las condiciones apropiadas para su florecimiento. Desde entonces se ha mantenido la idea de que el fracaso del liberalismo se debió a que las ideas liberales eran "importadas" e inadecuadas para la realidad mexicana.[33] Una excepción importante a este discurso del fracaso es la reconstrucción hecha por Reyes Heroles según la cual el liberalismo es la ideología oficial de los regímenes emanados de la Revolución.[34] En la actualidad, los historiadores y politólogos han comenzado a cuestionar este discurso del fracaso.[35] Se trata de un desarrollo muy positivo ya que ha trasladado el foco de atención hacia la reconstrucción de lo que los liberales del siglo XIX buscaban y lo que, en efecto, lograron.

V. Bibliografía

Aguilar Rivera, J. A., "Tres momentos liberales en México (1820-1890)", en Jaksic, I. y Posada Carbó, E. (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 119-152.

Breña, R., "Liberal' y 'liberalismo' en la Nueva España y en México (1808-1848)", en Fernández Sebastián, J. (ed.), *La aurora de la libertad. Los primeros liberalismos en el mundo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 303-332.

Bushnell, D., "Assessing the legacy of liberalism", en Peloso, Vincent C. y Tenenbaum, Barbara (eds.), *Liberals, Politics, and Power, State Formation in Nineteenth-Century Latin America*, Athens, University of Georgia Press, 1996, pp. 278-300.

[33] Jaksic, I. y Posada Carbó E., "Introducción. Naufragios y sobrevivencias del liberalismo latinoamericano", en Jaksic, I. y Posada Carbó E. (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, 2011a, pp. 21-42.

[34] Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 3 vols., 1982.

[35] Jaksic, I. y Posada Carbó E., *op. cit.*; Hale, C., "Political and Social Ideas in Latin America, 1870-1930", en Bethell, L. (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. IV, *c.* 1870 to 1930, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, pp. 367-441; Bushnell, D., "Assessing the legacy of liberalism", en Peloso, Vincent C. y Tenenbaum, Barbara (eds.), *Liberals, Politics, and Power, State Formation in Nineteenth-Century Latin America*, Athens, University of Georgia Press, 1996, pp. 278-300.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana. Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México, 1992.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J., "Liberalismos nacientes en el Atlántico Iberoamericano. 'Liberal' como concepto y como identidad política, 1750-1850", en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. (ed.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850 [Iberconceptos-I]*, Madrid, Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 695-731.

GUZMÁN, Martín Luis, *Escuelas laicas. Textos y documentos*, México, Empresas editoriales, 1948.

HALE, C., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853,* México, Siglo XXI, 2005.

———, "Political and Social Ideas in Latin America, 1870-1930", en Bethell, L. (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. IV, *c*. 1870 to 1930, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, pp. 367-441.

———, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

JAKSIC, I. y POSADA CARBÓ, E., "Introducción. Naufragios y sobrevivencias del liberalismo latinoamericano", en JAKSIC, I. y POSADA CARBÓ, E. (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, 2011a, pp. 21-42.

———, *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2011.

MARTÍNEZ GARNICA, A., *La agenda liberal temprana en la Nueva Granada (1800-1850)*, Bucaramanga, 2006.

MORA, José María Luis, *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mexicano*, México, Porrúa, 1963.

PALTI, J. E., *El tiempo de la política, el siglo XIX reconsiderado*, México, Siglo XXI, 2007.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 2006.

REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 3 vols., 1982.

ROMERO, José Luis y ROMERO, Luis Alberto (comps.), *Pensamiento conservador 1815-1898*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1986.

SAFFORD, F., "Politics, ideology and society", en BETHELL, L. (ed.), *Spanish America After Independence*, *c*. 1820-1870, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 48-122.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

———, "La Constitución de Cádiz y el Liberalismo español del siglo XIX", *Revista de las Cortes Generales*, 1987, 10:27-109.

———, "Los modelos constitucionales en las Cortes de Cádiz", en Guerra, F. X., *Revoluciones hispánicas, independencias americanas y liberalismo español*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1995, pp. 243-268.

ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.

ZEA, Leopoldo, *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

———, *Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1956.

ARTÍCULO 39: LA PROMESA, SÓLO LA PROMESA

Ariel RODRÍGUEZ KURI*

SUMARIO: I. *La soberanía del pueblo, la no-dominación y la República*. II. *La inversión de los términos: Arnaldo Córdova*.

¿Alguien sabe por qué se trasladó de manera literal el artículo 39 de la Constitución de 1857 a la Constitución de 1917, incluso con el mismo numeral?; ¿por qué los diputados de Querétaro no consideraron necesaria una discusión doctrinal e histórica, o en todo caso político-ideológica, de un enunciado que parece fundacional en la nueva Constitución?; ¿por qué la idea de pueblo y soberanía causaron reverberaciones argumentales en apenas un diputado al constituyente? Estos son los hechos, pero sus causas permanecen indeterminadas. Salvo en el caso de Arnaldo Córdova, entre los doctrinarios de la Constitución el artículo 39 se presenta como un artículo sin materia, al que se atribuye escasa repercusión en las definiciones positivas del régimen político y la democracia.

En la literatura de la Revolución mexicana y, especialmente, de la Constitución de 1917, las prioridades de interpretación han sido otras: de qué revolución hablamos, de sus ritmos y tendencias y contingentes humanos, de la expresión de las demandas sociales y de las garantías individuales. La noción de soberanía popular se da por descontada, y en esa ligereza se le disminuye doctrinalmente, aunque ésta sea la piedra de toque de un régimen político y de su dinámica de ruptura y continuidad dentro de los límites impuestos por la propia Constitución. En términos hipotéticos, el artículo 39 podría plantear en el futuro, dadas ciertas condiciones, unas tensiones teóricas y doctrinales extraordinarias con su némesis, los artículos 135 y 136, esos preceptos que efectivamente regulan el cambio constitucional y castigan a quienes violen el orden político que se desprende de la carta.

En este ensayo propongo líneas argumentales para tratar de explicar estas paradojas y antinomias, en uno de los hechos más fascinantes en la historia del Constituyente de 1917 y sus secuelas. En resumen, sugiero dos hipótesis muy simples: la

* El Colegio de México.

existencia de recios implícitos histórico-culturales en el entorno y, por decirlo así, en las conciencias de los diputados constituyentes. Implícitos, en cuanto explican una sensibilidad y unas actitudes prácticas sin necesidad de que éstas fueran ventiladas en voz alta; implícitos, en cuanto a que la aparente omisión de los diputados respondía a lo que a ellos parecía obvio y se expresaba en el 39: el sentido de la experiencia inmediata y mediata de la historia política mexicana.

La segunda hipótesis es más simple todavía: el artículo 39 es una coartada moral, aunque sus reverberaciones normativas pueden eclosionar en cualquier momento, según la cual los constituyentes (de 1856-1857 y de 1916-1917) ofrecieron al pueblo político mexicano un asidero constitucional para cuestionar, en cualquier tiempo y antes y más allá del procedimiento, la legitimidad del orden político. El 39 no es un principio de ley sino una palabra empeñada, una garantía meta-constitucional desde el pasado y para el futuro.

Hipótesis contrafactual: no habría sido extraño que la discusión del artículo 39 hubiese generado una discusión que recogiera no sólo la experiencia constituyente de 1857 sino asimismo su antes y su después: los episodios, complejos y dramáticos, de la Revolución de Ayutla, la Guerra de los Tres Años, la Intervención francesa y el Imperio, las pugnas entre los liberales victoriosos, el nacimiento y consolidación del régimen de Porfirio Díaz. Era aquella ocasión propicia para fundamentar, a partir de cada uno de estos episodios, la idea de que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" y otorgarle una centralidad inmediata; se habría consolidado discursivamente un mito de origen, incluso una escena primaria. Pero así no operaron las cosas en la retórica y dialéctica del artículo 39 en el Constituyente de 1916-1917.[1] Y no fue así, sugiero, porque los diputados asumieron los implícitos, lo que dice mucho de la evolución y permanencia de la idea de soberanía popular. Parafraseando a John Womack en su trabajo sobre Emiliano Zapata y la Revolución, en aquel *lead* memorable ("esta es la historia de unos campesinos que hicieron una revolución para no cambiar"), podríamos decir que en algunos temas como el de soberanía, la nuestra es una historia de unos diputados que hicieron una Constitución para no cambiar algo fundamental: la idea de soberanía y la definición de su agente principalísimo, el pueblo.

Acaso los diputados de 1916-1917 razonaban como sus congéneres de 1856-1857. En este último caso, al presentar el proyecto de Constitución, identificaban la posibilidad de silencios y de economías en los argumentos:

> Es tiempo ya de dar una idea de la parte del Proyecto que se refiere a nuestra política interna, declaración de la soberanía, división de Poderes y facultades de éstos. La Comisión será tan breve como lo permita la explicación de sus pensamientos más importantes, reservándose para expresar al tiempo de la discusión los motivos de todos aquellos que son secundarios, conocidos, y conformes a nuestras costumbres constitucionales, o que no traen consigo novedades o reformas notables.

[1] Ejemplo de alegatos históricos y doctrinarios de los diputados constituyentes fueron seleccionados en Castañón, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, *50 discursos doctrinarios en el Congreso Constituyente de la Revolución mexicana,* México, SEP, INEHRM, 2014.

Esta es, creo, la misma lógica que prevaleció en el Constituyente de 1917: no discutamos lo obvio. Sostengo que varias premisas de razonamiento eran obvias para los diputados en el sentido de que eran históricas. Prevaleció la certeza de que la reiteración del artículo 39 restauraba una historia legítima pero traicionada en el régimen de Porfirio Díaz y en su colofón dramático, el cuartelazo de febrero de 1913. Este último acontecimiento no puede disminuirse. Si parece una regla universal la emotividad alrededor de un proceso constituyente, la irrupción del general Victoriano Huerta en la política nacional, la coacción para la renuncia del presidente y vicepresidente constitucionales, y el inmediato asesinato de ambos, destrozó una cosmovisión política que, maltrecha y todo, había sobrevivido incluso al Porfiriato. Lo de Victoriano no fue un pronunciamiento en la tradición decimonónica sino un golpe de Estado. Eso lo entendió Curzio Malaparte, y lo presentó a la manera de un manual; y luego el fenómeno fue racionalizado por Carl Schmitt en obras como *El concepto de lo político*.[2] La Revolución mexicana anticipó procesos, que luego asolarían Europa. De ahí que en la historia del constitucionalismo mexicano, el golpe de febrero y la significación militar y simbólica del golpe de la Ciudadela no pueda ser disminuida. Es, plenamente, una historia del siglo XX y de sus disyuntivas, en tono a la vez local y universal, como he argumentado en otra parte.[3] El artículo 39 es una salida a ciertas formas de autoritarismo, a la manera del último Antonio López de Santana o de Victoriano Huerta.

El golpe de febrero fue una grandísima ruptura con los principios y el orden imaginario de la soberanía popular consagrados en la Constitución de 1857; la declaratoria de si esos principios y ese orden operaban mal o eran manipulados no es solamente un asunto de la historia constitucional sino de la historia política. El artículo 39 (como la Constitución de 1857 toda) no era una mentira ideológica o un fracaso de la política, como lo interpretó en su momento Emilio Rabasa y luego todos sus epígonos.[4] Al contrario, Daniel Cosío Villegas resolvió el asunto en ocasión del centenario de 1857 con el argumento que la Constitución era buena y sus resultados inciertos, como la vida misma.[5]

Como ha recordado Claudio Lomnitz, incluso un grupo tan radical como el Partido Liberal Mexicano jamás abandonó la idea de que la Constitución de 1857 era una carta traicionada pero cuyos principios y pertinencia eran incuestionables.[6] Aquella extraordinaria fotografía que muestra a los redactores de *Regeneración* con el eslogan "La Constitución ha muerto", bendita entre todas las imágenes de la libertad mexicana, expresan el duelo por algo deseado y amado que se ha perdido.

---

[2] Malaparte, Curzio, *Técnica del golpe de Estado*, México, Fren, 1954; Schmitt, Carl, *El concepto de lo político. Teoría del partisano: notas complementarias al concepto de lo político*, Buenos Aires, Folios, 1984.

[3] Rodríguez Kuri, Ariel, *Historia del desasosiego. La Revolución en la ciudad de México, 1911-1922*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 89 y ss.

[4] Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990.

[5] Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, texto preliminar de Luis González, prólogo de Andrés Lira, Fondo de Cultura Económica, Clío, El Colegio Nacional, 2007.

[6] Lomnitz, Claudio, *El regreso del camarada Ricardo Flores Magón*, México, Era, 2015.

Existe un consenso historiográfico respecto al Constituyente de 1917: se trató de una asamblea integrada por los vencedores militares del antiguo régimen (el Porfiriato), de la usurpación (Victoriano Huerta) y de la guerra civil entre las facciones de 1914, donde los constitucionalistas se impusieron, en el campo de batalla, a las otras dos facciones, villistas y zapatistas.[7] Entiéndase: los diputados de 1917 no eran sólo los patricios de la virtud cívica sino asimismo los guerreros (o sus representantes) victoriosos en una épica popular. De ahí en parte el silencio tumultuario de los diputados al aprobar el artículo: asumían que se reinstauraba un sentido profundo y añejo de la historia.

Cuando el constituyente Francisco Múgica instó a sus compañeros, al momento de firmar la Constitución, a defenderla hasta las últimas consecuencias, establecía claramente la naturaleza militante y guerrera del constituyente: "Señores constituyentes: yo que he oído de vosotros un aplauso para los que firmamos el plan de Guadalupe, yo os correspondo de la misma manera y con el mismo entusiasmo, y os digo que habéis cumplido con vuestro deber y os exhorto a que caigáis en el campo de batalla defendiendo la Constitución de la manera que aquéllos cayeron defendiendo las cláusulas del plan de Guadalupe".[8]

De manera natural la doble adscripción guerrero/constituyente se dirige al corazón de toda historia e interpretación de la carta de 1917: la legitimidad histórica de un documento constitucional que era un producto directo, inequívoco, de una revolución armada que desconoció un gobierno (el de Huerta), que en la forma se había instalado según prescribía la Constitución de 1857, pero que en esencia había violado la soberanía popular. Esta realidad histórica no ha escapado de los exégetas del constitucionalismo mexicano y de hecho los ha condicionado profundamente en sus abordajes. Francisco Tena Ramírez, Ignacio Burgoa y Jorge Carpizo —y la lista no es exhaustiva— han tenido que elaborar y reelaborar alrededor de un problema crucial en la historia mexicana, y que expresa el artículo 39: ¿éste autoriza un cambio revolucionario de régimen político?; en otras palabras: ¿la Constitución autoriza la revolución?[9]

En términos sucintos la respuesta —con sus matices— es negativa, es decir, el 39 no autoriza la revolución, aquel cambio de gobierno o de régimen político que no siga estrictamente los pasos prescritos para modificar la Constitución que establece la propia Constitución. No podría ser de otra manera: las respuestas son doctrinales; entendibles por azares de la disciplina, pero insuficientes en términos historiográficos. El artículo 39 está empapado de historia. Escribió Tena Ramírez: "La potestad misma de alterar la Constitución (facultad latente de la soberanía) sólo

[7] Knight, Alan, *The Mexican Revolution*, 2 vols., Lincoln y Londres, University of Nebraska Press, 1990.

[8] Intervención del 31 de enero de 1917 del diputado Francisco J. Múgica, en Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, México, Secretaría de Educación Pública, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, 2014, p. 612.

[9] Tena Ramírez, Francisco, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 3-74; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976, pp. 251-256; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, UNAM, 1999.

cabe ejercerla por cauces jurídicos. La ruptura del orden constitucional es lo único que, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, permite que aflore en estado originario la soberanía".[10] No estamos aquí frente a una contradicción sino frente a una antinomia.

La soberanía primigenia es historia y no doctrina. Eso lo identifica Tena Ramírez, y en realidad todos los que se han ocupado del asunto: la ruptura revolucionaria crea su constituyente y su constitución o no es revolución. Aquello que es un hecho extraordinario en los constituyentes de 1916-1917 es que, al ratificar el artículo 39 de 1857, llevaron a la carta del siglo XX mexicano el derecho a la revolución.

Podría decirse que al estallar la Revolución existía ya una tradición política (o de cultura política) según la cual ciertas formas de ruptura del orden constitucional en realidad estaban asimiladas y normalizadas como formas de cambio legítimas. El pronunciamiento decimonónico, con sus manifiestos públicos, sus reuniones de ayuntamientos, de notables locales y mandos militares, su enumeración de agravios y su convocatoria a un constituyente, conformaron una modalidad viva y actuante que no se detenía (o lo sobrepasaba) en el problema de la pura juricidad y legalidad del cambio constitucional. Como han mostrado algunos historiadores, entre la década de 1820 y la de 1840 el pronunciamiento jugó un papel fundamental para encarnar la idea de "pueblo" político. El manifiesto señalaba los pecados del gobierno nacional en funciones, y en representación del "pueblo" apoyaba una cierta forma de gobierno y la vigencia de una Constitución. Nótese la conformación de pueblo en la historia del pronunciamiento mexicano: autoridades civiles (ayuntamientos, jefes políticos) y guarnición militar.[11]

No resulta sorprendente que incluso en los vocabularios y prácticas del victorioso Plan de Tuxtepec (el que llevó por vez primera a la presidencia a Porfirio Díaz) se haya trasladado a las sesiones del Congreso ordinario los desgarramientos y tensiones entre el precepto constitucional y el plan revolucionario. Cuando el diputado Joaquín Ruiz se incorporó a los trabajos de la VIII Legislatura, el 26 de mayo de 1877, hizo el juramento de rigor; pero lo hizo en sus propios términos; dijo que se atendría al "Plan de Tuxtepec, reformado en Palo Blanco, en todo lo que no se oponga a la Constitución". Inmediatamente fue reconvenido por la presidencia de la Cámara, con el argumento de que existían instrucciones directas de la secretaría de Gobernación para que los diputados expresasen su adhesión al Plan sin taxativas o, en otras palabras, que lo valorasen aún más que a la Constitución, si fuera necesario. Sorprende del caso que diputados como José Simeón Arteaga y Alberto García Granados, quienes confesaban valorar más el Plan que la Constitución, salieron en defensa del disidente Ruiz. Su argumento era sencillo: el Congreso había renunciado a su vocación revolucionaria desde que aceptó la convocatoria a la elección del

[10] Tena Ramírez, Francisco, *op. cit.*, p. 11.

[11] Para las dinámicas de los pronunciamientos y la convocatoria a un constituyente, véase Noriega Elío, Cecilia, *El constituyente de 1842,* México, UNAM, 1986 y Sordo, Reynaldo, *El Congreso en la primera república central*, México, El Colegio de México, ITAM, 1993.

Senado (a cuya existencia se oponían algunos diputados compañeros de viaje de Díaz).[12]

El Plan de Tuxtepec muestra rasgos que lo emparentan con los pronunciamientos de las décadas 1820-1840, pero asimismo dinámicas más sutiles en la manera como se desplegaba la idea del pueblo político. De hecho, es ya necesario suponer que Porfirio Díaz hubo de negociar y aceptar, al menos en su primera presidencia (1877-1880), algunas de las demandas de sus aliados más radicales, para quienes el municipalismo y el rechazo a la reciente creación de la cámara de senadores representaban consignas fundamentales: la idea de soberanía popular y de pueblo soberano exigía del menor número de mediaciones. El Senado, en tanto asamblea reguladora de la representación popular en la de diputados, chocaba claramente con esa sensibilidad levantisca de los compañeros de viaje de Díaz.[13] Y la obsesión municipalista de los aliados tempranos de Díaz establecía una continuidad con la tradición gaditana, que veían en el poder local la esencia misma de la expresión política del pueblo y una forma de representación política. Sin saberlo o enunciarlo a cabalidad, en el Plan de Tuxtepec (1876) se notan las dimensiones empíricas del artículo 39, ese que retomaron los constituyentes de 1916-1917.

I. La soberanía del pueblo, la no-dominación y la República

Es un hecho característico de la historia mexicana y latinoamericana el temprano afianzamiento de la noción de soberanía popular, que eclosionará y acompañará, de manera intermitente, la guerra de independencia, la experiencia gaditana en América y luego, de forma sistemática, el primer republicanismo mexicano.[14] Este último punto es crucial; como señala cierta historiografía, es probable que hacia la primera mitad de la década de 1820 resultaran inseparables la idea de soberanía popular y la idea de república. Como ha señalado José Antonio Aguilar, es fácil olvidar que, a diferencia de Europa occidental, en toda la América Hispánica el modo republicano se impuso.[15] Es decir, la soberanía pasó del rey a la nación y al

[12] Analizo esta y otras contradicciones en los dos primeros congresos porfirianos (VIII y IX legislaturas) para mostrar que al lado de Díaz había un grupo minoritario pero coherente de diputados radicales que pretendían anular el Senado, una reforma municipal y una reforma a la ley electoral; en otras palabras, una facción jacobina estuvo presente en Tuxtepec y sus primeros congresos; véase Rodríguez Kuri, Ariel, "Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE, Taurus, 2002, pp. 79-106.

[13] Rodríguez Kuri, Ariel, "Los diputados de Tuxtepec", *op. cit.*

[14] Ávila, Alfredo, *En nombre de la Nación. La formación del gobierno representativo en México, 1808-1824*, México, CIDE, Taurus, 2002, pp. 101-142.

[15] Aguilar, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el pensamiento constitucional atlántico*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 19 y ss; y del mismo autor *Ausentes del universo. Reflexiones sobre el pensamiento político hispanoamericano en la era de la construcción nacional, 1821-1850*, México, Caminos de libertad, CIDE, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 17.

pueblo, en una verdadera mutación de todo el universo político, y en un periodo sorprendentemente breve. En Europa (digamos en la Francia de 1792 o en la España gaditana) la representación política (la Asamblea, las Cortes) se apropió de la soberanía, antes monopolio del rey, pero sobre todo estuvo llamada a ser el contrapeso de quien seguía disfrutando de la titularidad del Estado, es decir, el propio monarca, en un proceso que fue a un tiempo disputa, negociación y legitimación de los actos de gobierno, pero también diseño organizacional y operativo del Estado moderno.

Entre nosotros la cosa marchó de manera diferente: al calor de las guerras insurgentes, sobre todo, la representación política acabó por imaginar que asumía plena y directamente toda la soberanía y, de manera simultánea, emprendió la organización de los poderes del Estado, es decir, los diseñó y echó a andar. Así entonces la dualidad de soberanía popular y república tendió a volverse inseparable (con los zigzagueos de toda historia de verdad), y en México de una manera dramática. Ello hizo extraño al imaginario político la idea de separar lo que se perfilaba ya como inseparable a partir de la consumación de la Independencia, en 1821. El hecho de que Iturbide y Maximiliano aspirasen a fundar una dinastía imperial y que ambos hubiesen sido ejecutados por un pelotón de fusilamiento no hace sino ratificar ese fenómeno de extrañeza y excentricidad: la soberanía ya estaba en otro lugar y su forma organizacional única o en todo caso fuertemente hegemónica era la república. Las ondas expansivas de estas operaciones mentales e ideológicas llegarían a 1857 y luego a 1917. La idea de una soberanía compartida había fracasado. Con todas las diferencias imaginables, las élites mexicanas se enfrentaron a dilemas similares a los de las élites francesas en el periodo del Consulado y luego del Imperio de Napoleón: atajar a un tiempo la revolución popular y proscribir el regreso de los Borbones; de ahí que el lugar de la soberanía, y por ende del gobierno legítimo, se haya convertido en crucial.[16]

No debiera suponerse que sólo un gran diseño constitucional subyace en la pareja soberanía/república, es decir, sólo aquel diseño que se refiere a la división de poderes entre el ejecutivo y la representación política. A partir de la Constitución de Cádiz debe incorporarse un elemento adicional: la creación del gobierno local. Aunque hay razón en rescatar la añeja tradición española de establecer instituciones de gobierno en el acto mismo de fundar un poblamiento, es claro que los ayuntamientos modernos, con las legitimidades y atribuciones político-administrativas que conocemos, fue una creación gaditana. Importa de entrada un hecho esencial: la carta de 1812 reconoció en los ayuntamientos una de las piedras nodales del ejercicio del poder público.[17] Este fenómeno, aunado a la guerra civil, fragmentó el hasta entonces poder centralizado de la corona en el futuro territorio mexicano e hizo

[16] Ellis, Geoffrey, *Napoleón Bonaparte*, Barcelona, Ediciones Folio, 2004, pp. 52 y ss.

[17] Una versión persuasiva de la revolución territorial y municipal que supuso la Constitución gaditana se encuentra en Annino, Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821", en Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995 y del mismo autor "Practiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 novembre 1812 a città del Messico", en *Quaderni Storici*, 69, 23 (3), diciembre 1988.

sospechoso a los ojos de algunas de las nuevas élites regionales cualquier esfuerzo centrípeto.

Pero la creación de gobiernos locales, vía los ayuntamientos, trajo aparejada una novedad más, clave en la conformación de un imaginario de soberanía y republicanismo: la elección popular del ayuntamiento. En los hechos, Cádiz y su legislación electoral creó un voto masculino universal para la elección de ayuntamientos. Eso explica que una suerte de "partido" peninsular fuese arrollado por un "partido" criollo en las primeras elecciones constitucionales celebradas en la Ciudad de México, en noviembre de 1812 (incluso partidarios de la insurgencia obtuvieron cargos en el ayuntamiento). Pero en un sentido más amplio, Cádiz revolucionó la geografía política: en 1826 el Estado de México tenía 81 ayuntamientos; en el último suspiro del centralismo constitucional, en 1854, sólo tenía cuatro; y en 1879, ya vigente la carta de 1857, ascendió dramáticamente a 123 ayuntamientos.[18] Las nociones de soberanía, republicanismo y poder local no eran abstracciones jurídicas sino unas imperfectas pero accesibles prácticas políticas.

Phillip Pettit ha hecho una propuesta respecto a la noción del republicanismo moderno. Según Pettit, una posibilidad de interpretación de esa historia sinuosa y compleja sería la de un constructo político que aspira a la no-dominación.[19] La del autor es, a la vez, una teoría y una interpretación de la república como "no-dominación", al menos en términos aspiracionales. Propuesta por demás imaginativa pero sobre todo pertinente para entender el temprano republicanismo mexicano (y latinoamericano). Quizá las historias siempre contadas de las oligarquías mexicanas y de la asimétrica distribución de la riqueza o las supuestas dificultades en la recepción del liberalismo han ocultado que la república se presentó no como una panacea sino como instrumento para presentar, después de la experiencia colonial, un modelo político que trazara mínimamente, y hasta donde alcanzaran los intereses de clase o facción, ámbitos de libertad. Podría sonar inocente, pero de cualquier forma habría que explicar el temprano arraigo de la idea de república en México y el traslado del debate, como lo evidencian las intentonas centralistas de las décadas de 1830 y 1840, al asunto del tamaño e integración del cuerpo electoral. Desde el fusilamiento de Iturbide y al menos hasta principios de la década de 1860 el asunto no fue sólo la república sino quién votaba y quién era elegible para ser votado. En las cuatro décadas posteriores a la independencia fue la restricción del voto el verdadero *issue* del conservadurismo mexicano. Es evidente, al menos para mí, que la relación entre república y cuerpo electoral no es enteramente ajena a la idea difusa, sí, pero maleable y poderosa, en la cual la no-dominación se convierte en un verdadero horizonte histórico. Más relevante aún es la propuesta de Pettit, no utilizada todavía por la historiografía política y constitucional de tema mexicano, si consideramos que el autor distingue radicalmente la no-dominación (un terreno sólo de la imaginación política) de cualquier aspiración o utopía de igualdad socioeconómica a rajatabla. Ni falansterio ni comuna: la no-dominación es un artilugio de la libertad política y una

[18] Para los datos del Estado de México, Salinas, María del Carmen, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México, (1825-1880)*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1996, p. 297.

[19] Pettit, Philip, *Republicanismo: una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1999.

herramienta que garantizaría la interlocución política de los desiguales por riqueza o rango; y el único marco imaginable para estas operaciones sería la república.

Quizá existan otros elementos. La fuerza de la dualidad soberanía popular/república proviene de la intensidad, costos y consecuencias de la insurrección original de 1810 y luego de guerra civil que le sucedió. El hecho de que los primeros años de la insurrección en Nueva España se siguiese valorando la figura de Fernando VII como cabeza legítima de los reinos (o del imperio de ultramar, como se quiera) y, por tanto, como depositario de la soberanía de todo lo español, no anula algo absolutamente fundamental: la conversión de los cuerpos prexistentes en garantes de la soberanía, justo en el momento del trono vacante (a la manera del ayuntamiento de México en 1808), o del ajuste de cuentas contra los opresores a un tiempo gachupines y afrancesados (a la manera de los insurrectos seguidores de Hidalgo en 1810). En ambas operaciones se equipara, en algo que recuerda la mecánica de fluidos, la voluntad con la soberanía. Poco importa si todavía no se utiliza limpiamente ese vocabulario republicano (aunque los regidores de 1808 se acercan peligrosamente a esa enunciación):[20] los actores han emprendido una novedosa ruta donde la opinión, la acción y el programa se convierten en un constructo político inédito que reclama su potestad plena y no sujeta, es decir, su soberanía. Y aunque el vocabulario se refiere a las libertades antiguas, su pertinencia en medio de una crisis moderna está a la vista.

La historia de la idea de soberanía, y la de su depositario o titular, no es lineal en los documentos constitucionales mexicanos. Ese hecho es en sí mismo notable y ayuda a entender la singularidad y discontinuidad conceptual y lexicográfica que se proyecta a 1857 y luego a 1917. Como sabemos, en la Constitución de 1812 la titular de la soberanía era la nación (artículo 3); esa lógica fue retomada por el Acta constitutiva de la Federación (artículo 3), pero con una redacción aún más enfática: "la soberanía reside radical y esencialmente en la nación"; en cambio la Constitución de 1824 eligió una forma menos doctrinal y más organizacional, tal vez descriptiva, asumiendo por vez primera el implícito: su artículo 4 sólo enuncia que "la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Nótese que la tradición de los insurgentes eligió otro camino. Rayón diría que "la soberanía dimana directamente del pueblo", que repite Morelos en los *Sentimientos de la nación* (artículo 5). La Constitución de Apatzingán sigue esta ruta (artículo 5): "la soberanía reside originalmente en el pueblo", aunque previamente se ha explayado en el acto soberano (artículo 3): "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad".[21]

Según entiendo esta narrativa, los constituyentes de 1857 optaron por un camino ya vislumbrado, pero también por una síntesis novedosa en el artículo 39. Al adjetivar la soberanía con el término "nacional" le otorgan en primer lugar una territorialidad. Ya no se trataba, como en 1812, de que la nación fuera un sujeto, es decir, a un tiempo, la depositaria y titular de la soberanía. Ahora lo "nacional" es

[20] Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencia*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 126 y ss.

[21] Véanse los documentos citados en Tena Ramírez, Francisco, *Leyes fundamentales de México, 1808-1985*, México, Porrúa, 1985.

un ámbito, una geografía política; al decir soberanía nacional se está diciendo la de México, la de la República Mexicana. Al aumentar la concreción y disminuir la abstracción se consuma la síntesis de territorio, soberanía y forma de gobierno. Insisto: a diferencia de 1812, el sujeto activo, el actor de la soberanía en 1857 (y luego en 1917) será el pueblo. El "poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio". La nación se convierte en el continente (geográfico, quizá identitario, por así decirlo) de un pueblo soberano.

Esta operación permite un quiebre radical, poco atendido hasta ahora, en la última frase del artículo: "el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". El contenido de la nación, "el pueblo", accede a todas las potestades, y ejerce su soberanía sin taxativas, sin límites temporales o temáticos: puede "en todo tiempo alterar o modificar su forma de gobierno". Nótese que se trata de un derecho ni limitado ni regulado en ese mismo artículo: no se dice, por ejemplo, algo así como "en las formas que establece esta Constitución". De hecho, no es difícil imaginar que la última frase es la que organiza la lógica de todo el artículo, al definir al titular de la soberanía (el pueblo), de inmediato lo libera de cualquier atadura procedimental o temporal para modificar, fundar o refundar al gobierno, es decir, en este caso, al Estado. Es un principio verdadero de consagración del poder soberano, quizá el más importante de todos, y no una ley o reglamento.

Notemos como los doctrinarios del derecho constitucional abordan el asunto del artículo 39, que ciertamente les plantea un asunto teórico de primer orden. Para Felipe Tena Ramírez, por ejemplo, es incuestionable que no es el 39 sino el 135 el único que autoriza un cambio de régimen o de forma de gobierno: "Nuestra tesis se resume así: el único procedimiento jurídico para alterar cualquier texto constitucional, es el previsto por el artículo 135". Y agregará, en síntesis, que la Constitución "no autoriza o tolera su propia derogación o reforma por medios *violentos*". Por eso Tena distinguirá, en adelante, "el derecho *a la revolución* y el derecho *de la revolución*" y evocará, además, las previsiones ahora del artículo 136 constitucional sobre las responsabilidades y penas de aquellos que se rebelasen contra la propia Constitución.[22] No existe tal derecho a la revolución, pero una revolución —en tanto hecho histórico— presumiblemente creará su propio derecho positivo, sostiene Tena.

Dos hechos destacan en el asedio de Tena al artículo 39, al asunto de la soberanía y a la idea de revolución. En primer lugar, su argumento es más bien propedéutico, inscrito en la idea de estabilidad política a rajatabla de la posrevolución (la primera edición de su obra es de 1944): si hubo ya una revolución, y en serio, no habrá otra; pero en ese camino de alguna manera Tena deja sin materia al 39 constitucional. Pero el segundo asunto es más importante aún: en el fondo Tena no distingue entre rebelión y revolución (en realidad las asimila) y asocia a esta última con una forma violenta.[23] Historiográficamente sabemos que no toda revolución es violenta (aunque la mayoría lo sean). Pero en todo caso, las revoluciones modernas resignifican la noción de soberanía, tienden a conformar otro cuerpo y espíritu cons-

[22] Tena Ramírez, Francisco, *Derecho constitucional*, *op. cit.*, pp. 65 y 67. Cursivas en el original.

[23] *Ibidem*, p. 67.

tituyente y, por tanto, tensan la polaridad entre la Constitución vigente y el (otro) futuro constitucional.

Otro doctrinario, Ignacio Burgoa, se afana en resolver las tensiones entre revolución y Constitución; aunque asume la naturaleza siempre violenta de la revolución, propone otra posibilidad: el 39 sería operativo si, y sólo si, estuviese acotado por un referéndum (algo que no sucedió en 1857 ni en 1917).[24] Seguimos atrapados: la Constitución no contiene un derecho a la revolución.

Se deben explorar otras posibilidades: me pregunto si el artículo 39 no tutela, al menos en espíritu, el derecho moral a modificar la forma de gobierno debido a circunstancias extraordinarias de injusticia, desigualdad y ausencia de libertad. Los constituyentes de 1916-1917 fueron lo suficientemente maduros y experimentados como para dejar una salida de emergencia ante las eventualidades de la historia, esa que ya les habían señalado los constituyentes de 1857. Lo digo de otra manera: el 39 no es un artículo ni procedimental ni orgánico sino, al contrario, probabilístico y, por tanto, moral e histórico. De ahí los silencios de los diputados en Querétaro.

La perplejidad, que no nos abandona, adquiere sentido. El artículo 39 no fue discutido en absoluto en el constituyente de Querétaro, al menos no directamente. Como se sabe, no sólo el artículo 39 de la Constitución de 1857 sino además el 40 y 41 pasaron íntegros a la de 1917. Esto es importante porque la verdadera y única discusión sobre la soberanía tuvo lugar en la discusión del dictamen del artículo 41, que a la letra dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal".

En esa oportunidad el diputado Hilario Medina se explayó en el concepto que daba sentido a los tres artículos constitucionales. Medina hizo una reflexión general de la historia del concepto, desde la Edad Media europea hasta la época de la Revolución francesa. El punto de partida de la noción de soberanía era, para él, la disputa por el poder terrenal entre la Iglesia y las testas coronadas. Esa conflictividad se transformó, en el siglo XVIII, en otra, donde los pueblos que perseguían la libertad disputaron la soberanía al rey. La exposición del diputado no es especialmente erudita, pero tiene una cualidad indudable: advierte al menos dos veces al Congreso que no debían confundirse la lógica de las ideas con la lógica de los hechos históricos. En otras palabras, las ideas pueden articularse coherentemente, pero esa virtud no sustituye (al menos no necesariamente, interpreto) una circunstancia histórica ni su explicación más abarcadora.

Esta advertencia de método, digamos, adquiere relevancia cuando Medina entra a la discusión de la soberanía, tal como se estaba presentando la cuestión en Querétaro. En una pregunta, que sólo es retórica en la forma, inquirió a la asamblea: ¿por qué, como aducían algunos críticos tempranos del proceso constituyente de 1916-1917, no se reformó simplemente la Constitución de 1857, si el procedi-

[24] Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 247.

miento estaba claramente establecido en el texto? La respuesta que daba el propio diputado sería de amplios alcances:

> Si nuestra Constitución Política, si nuestras instituciones todas están fundadas en el principio de la soberanía popular, y si sabemos, por otra parte, que la soberanía es inherente al pueblo y que reside en el pueblo, que nunca la puede enajenar, entonces, señores, la revolución, apelando a la soberanía popular y convocando a todos los Estados a elegirnos para que vengamos a reunirnos precisamente en Congreso Constituyente, se funda en el principio de la soberanía popular, de la soberanía popular por la cual el pueblo, esa soberanía popular, puede modificar la Constitución y reformarla como le plazca.[25]

II. La inversión de los términos: Arnaldo Córdova

Es con estos antecedentes que se entiende la reacción de Arnaldo Córdova. En la lógica del divino Rousseau, el pueblo no puede ceder ni trasladar la soberanía, ni siquiera a sus representantes. El mandato del 39 es, sobre todo, irreductible. "Pueblo y sociedad son dos cosas diferentes. El uno es un concepto político esencialmente; el otro, es un concepto sociológico o demográfico y equivale a lo mismo que nación, en el lenguaje de la teoría política comúnmente aceptado". Pero agrega: "del pueblo forman parte sólo los que tienen capacidad jurídica y política de decidir, vale decir, los ciudadanos… El artículo 39 encierra la idea, muy a menudo pasada por alto, de que ellos, los ciudadanos, son los que decidieron darnos esta Constitución que ahora nos rige y encomendaron a sus representantes su elaboración y su puesta en vigencia".[26]

Discrepo de Córdova en un punto. Si pueblo es un ente "esencialmente" político, de todas maneras no es reductible a la idea de nación como si el primero fuese el heredero natural de la segunda o como si se tratara sólo de un cambio de léxico. Ahí operó una ruptura fundamental en la historia de la soberanía y del constitucionalismo mexicano. Porque "nación" es un término pasivo, a la manera de un receptáculo, sobre todo en los años de la Revolución mexicana; "pueblo" es un actor, un agente que decide por sí y ante sí. El propio Córdova lo intuye cuando lo caracteriza con la "capacidad jurídica y política" para actuar. Esta premisa ya ha sido establecida en 1857, y lo sabemos porque se repite la redacción 60 años después.

Pareciera ser entonces que el pueblo, en tanto concepto político, debe tener una historia. No es improbable que los constituyentes de 1856-1857, y luego los de 1916-1917, lo asumieran, casi de manera inconsciente. Y quizá lo más relevante al respecto sea, en esa asunción, la idea de las "formas" fluctuantes de pueblo. Pueblo es la parte eficiente, actuante, de la sociedad. Córdova tiene razón en distinguir la

---

[25] Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 1317.

[26] Córdova, Arnaldo, "Artículo 39", en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, vol. 6, México, Cámara de Diputados, Porrúa, 2000, p. 15.

politicidad del término pueblo, de una parte, de la naturaleza descriptiva (sociológica, demográfica) de la idea de sociedad, de la otra.

Más importante aún es que Córdova coloca al artículo 39 como "el eje central de nuestra entera constitucionalidad. Nada se entiende en el resto de nuestra carta magna si no se parte de él. Es, por así decirlo, su artículo príncipe". Y agrega: "curiosamente, es el artículo que menos interés despierta en nuestros constitucionalistas y en nuestros politólogos cuando intentan explicar el régimen constitucional mexicano".[27]

Tal es el punto de este ensayo. De 1917 en adelante el artículo 39 ha estado rodeado por un silencio que podríamos llamar sintomático. Con Córdova, podríamos insistir en que se trata del artículo más incómodo de la Constitución. Como propuse antes, no es una norma sino una promesa, una garantía a un tiempo etérea y concreta. Mientras no se solicite una interpretación de sus alcances, el mar estará en calma. Cuando alguien quiera fundar una demanda, legitimar una acción, tramitar un amparo apoyado en la letra y el espíritu del 39, las cosas podrían cambiar. El hecho mismo de que no haya sido modificado y conserve la redacción original de 1917 —en realidad, de 1857— llama la atención. Es un dogma que nadie toma en serio, al parecer, pero que está ahí, en la Carta, desde hace 160 años. Está vigente.

De hecho, la pertinencia del 39 en la posrevolución se ha entendido principalmente en términos del "reparto" de soberanías entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados en materia de competencias —por ejemplo, electorales— tal como se desprende de algunas tesis de jurisprudencia. Según el *Semanario Judicial de la Federación*, los alegatos más jugosos y extensos se refieren a interpretaciones de los artículos 40 y 41 de la Constitución. Data de 1927 un solo pronunciamiento brevísimo e ininteligible sobre el 39.[28] Como sabemos por el sicoanálisis los silencios dicen tanto como las palabras.

Dados avances evidentes en la historiografía política de tema mexicano sabemos que la famosa *pax* priista, sobre todo a partir de 1940, no fue tal, o no en los términos hasta hace poco argumentados.[29] Las interpretaciones del artículo 39 de la Constitución deben ser rastreadas en los archivos y publicaciones de la Corte pero también en los manifiestos, convocatorias, panfletos y demás de los grupos que de una u otra forma llamaron, y por las razones que fuesen, a un cambio de régimen o, en términos del precepto, "de la forma de gobierno". Es probable que en esa dimensión encontremos ciertas formas de apropiación social del artículo 39, en todo caso desde ciertos márgenes políticos e ideológicos de la sociedad política y de su espíritu.

---

[27] *Ibidem*, p. 15.

[28] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXI, Quinta Época, Pleno, p. 1495.

[29] Al respecto resulta útil el volumen colectivo de Gillinham, Paul y Smith, Benjamin T. (eds.), *Dictablanda. Politics, Work, and Culture in Mexico, 1938-1988*, Durham y Londres, Duke University Press, 2014.

DE 1857 A 1917: DOS MOMENTOS PRIVILEGIADOS PARA CONSTITUIR ESPACIOS REPUBLICANOS*

Ariadna SALAZAR QUIÑÓNEZ**
Manuel Jorge CARREÓN PEREA***

Apunto de cumplirse el centenario de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, existe la necesidad de reflexionar sobre la ideología[1] que subyace en torno al constitucionalismo mexicano para entender la manera en que se articuló la ley suprema de la nación. Ello conlleva un ejercicio de análisis no sólo sobre el texto en sí, sino el paradigma sobre el cual opera su sentido intelectual y material.

Sobre este punto, siguiendo a Thomas S. Kuhn, los paradigmas son un conjunto de "logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales",[2] es decir, constituyen un cúmulo de conocimientos afianzados y válidos para un grupo de personas determinado, que comparten una visión sobre la realidad, teniendo además una temporalidad definida, la cual puede modificarse con el paso del tiempo o merced a un conjunto de saberes que pongan de manifiesto la incompatibilidad de los conocimientos previos con la realidad que se presenta.

En este orden de ideas, los paradigmas pueden considerarse como los conocimientos o ideas básicas sobre las cuales se articula un sistema de pensamiento; en ellos descansan los preceptos esenciales y fundamentos que permiten la comprensión de una visión de la realidad. Para el caso que nos ocupa, el mundo jurídico, la noción de paradigma no podría constreñirse a la definición que postula Kuhn,

---

* Versión revisada y comentada por Rafael Estrada Michel.

** Instituto Nacional de Ciencias Penales.

*** Instituto Nacional de Ciencias Penales.

1 Se emplea el concepto de ideología entendido como *contenido de conciencia* que se reconoce en un texto determinado, lejos de una posición en la cual remita a estructuras de poder o sistemas de pensamiento. Para mayor referencia *cfr*. Correas, Óscar, *Teoría del derecho*, México, Fontamara, 2014, p. 27.

2 Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas,* México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 94.

sino que requeriría un ejercicio hermenéutico y de adecuación a nuestra materia de estudio.

Siendo así, se podría considerar como paradigma jurídico *a los elementos esenciales sobre los que descansan los órdenes jurídicos y sus respectivos sistemas, que establecen principios generales y a su vez dan forma a las instituciones que emanan del mismo.* En el caso que nos ocupa, encontraríamos que el constitucionalismo corresponde precisamente al paradigma jurídico que prevalece en nuestro país, por lo cual, a partir de esta noción, se parte en este escrito.

Con respecto al constitucionalismo mexicano, es posible apreciar que el texto aprobado el 5 de febrero de 1857 y el texto de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917*,[3] que reforma la del 5 de febrero de 1857 tienen como eje de articulación o paradigma la idea de un sujeto[4] como titular de derechos, los cuales son oponibles tanto al Estado como a los particulares. De esta forma, siguiendo a Eugenio Raúl Zaffaroni, podemos identificar en la Constitución de 1917 una *concepción constitucional del hombre*,[5] la cual a nuestro parecer ya permeaba el texto de 1857, consistente en localizar al sujeto de derechos como base fundamental del establecimiento y mantenimiento del Estado, ente garante de los derechos que les son propios dada su naturaleza.

Sobre este punto vale la pena detenerse un momento. Lejos de ahondar sobre la fundamentación filosófica de los derechos antes señalados, que fácilmente podría conducir a un diálogo entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo, se considera de mayor relevancia analizar la concepción de sujeto de derechos en la Constitución de 1857, misma que tendrá una influencia directa en la de 1917, sobre la que operaría ya directamente la *concepción constitucional del hombre* aludida en el párrafo antecedente.

Bajo esta tesitura, el texto constitucional de 1857 se inscribe dentro de un proceso histórico que se podría considerar de transición entre el antiguo régimen y el establecimiento de los Estados Democráticos de Derecho, lo cual operó no sólo a nivel europeo sino también en el contexto latinoamericano; siendo así, se prevé una confrontación entre facciones conservadoras y liberales, que, por un lado, buscaban el mantenimiento de un sistema corporativo y, por el otro, en sentido inverso, colocaban un mayor énfasis en la autonomía de la voluntad del sujeto, apelando a la racionalidad que le es intrínseca al individuo.

La carta magna de 1857 se inscribiría dentro de los programas políticos y jurídicos de la fracción liberal pura, la cual privilegia el laicismo, la identidad del sujeto como ciudadano y el monopolio jurídico del Estado sobre la vida pública de

---

[3] *Diario Oficial*. Órgano de Gobierno provisional de la República Mexicana, t. V, cuarta época, México, publicado, 5 de febrero de 1917.

[4] Al respecto, es preciso puntualizar que ambos textos reconocen primariamente derechos al *hombre* y al *ciudadano* como género y no como especie, es decir, los titulares de derechos son aquellos individuos con género masculino, excluyendo por ende a las mujeres de dicha titularidad, siendo importante recordar que es hasta 1953 que a éstas se les reconoce el derecho al voto universal, es decir, una ciudadanía plena. Para el objeto del presente documento se optará por emplear la noción de sujeto de derechos o persona a efecto de dimensionarlo sobre una perspectiva contemporánea.

[5] Zaffaroni, Eugenio Raúl, "La ideología de la legislación penal mexicana", en *Revista Mexicana de Justicia 85*, vol. III, núm. 2, México, PGR-PJGDF-Inacipe, abril-junio, 1985, p. 66.

las personas;[6] siendo así, se puede identificar que dicha ley suprema tiene sus antecedentes ideológicos en las declaraciones emanadas de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII, específicamente en que se refiere a la independencia de las trece colonias británicas en América del Norte y la Revolución francesa: *Bill of Rights* o Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia en 1776 y la *Declaration des Droits de l´Homme et du Citoyen* o Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, decretada por la Asamblea Nacional en las sesiones de los días 20, 21, 22, 23, 24 y 26 de agosto y 1o. de octubre de 1789, aceptada por Luis XVI el 5 de octubre del mismo año.

En este sentido, ambos documentos declarativos se inscriben en un momento intelectual que se suscita en la Europa del siglo XVIII, que es conocido bajo el denominativo de *Ilustración* o *Aufklärung*, donde se postula que el individuo regula su pensamiento, conducta y vida pública sin tener que recurrir a una estructura rígida y predeterminada, proveniente de una fuente propia del derecho natural, por ejemplo, la noción de un ente divino.

Bajo esta tesitura, cabe señalar que la Ilustración puede ser entendida bajo tres modelos que a continuación podemos observar:

- *Ilustración epistemológica*. Al ser el individuo un sujeto racional, es decir, que puede conocer a partir de sus propias facultades cognitivas, se supera la tradición escolástica de la *verdad revelada*, en la cual el conocimiento se encontraba reservado a un grupo determinado de sujetos elegidos que podían ser considerados como iluminados por la divinidad, mismos que difundían el contenido de lo conocido y por ende se esgrimían como guías o maestros; en el contexto ilustrado se opera de manera distinta, ya que el conocimiento se alcanza a partir de su propia condición. En otras palabras, en la Ilustración: "La convicción de que la luz desciende de las alturas queda sustituida por la de toda una multiplicidad de luces que se propagan de persona a persona … el conocimiento tiene dos únicas fuentes, la razón y la experiencia".[7] Es el *sapere aude*, postulado por Kant en su obra *¿Qué es la Ilustración?*, en la cual precisamente la define como "…la liberación del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro… *Sapere aude*! Ten el valor de servirte de tu propia razón! He aquí el lema de la Ilustración".[8]
- *Ilustración ética*. Considerando que el individuo puede conocer a partir de sí mismo sin necesidad de un intermediario, dicho contenido intelectual no se constriñe a un proceso epistémico, sino que se traduce en la toma de conciencia del sujeto como *emancipado* de la moral pública en la cual se encontra-

[6] Para mayor abundamiento sobre el punto, véase Del Arenal Fenocchio, Jaime, "El discurso en torno a la ley: el agotamiento de lo privado como fuente del derecho en el México del siglo XIX", en Brian Connaughton *et al.* (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México,* México, El Colegio de Michoacán, UAM, UNAM, El Colegio de México, 1999, pp. 303-322.

[7] Todorov, Tzvetan, *El espíritu de la Ilustración*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014, p. 12.

[8] Kant, Immanuel, "¿Qué es la Ilustración?", en *Filosofía de la historia,* México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 25.

ba asociado el delito con el pecado, es decir, pasa a convertirse en un sujeto que se regula a sí mismo en lo interno, pudiendo tomar decisiones sobre su propia vida y con ello eliminando su fijación a un estamento determinado, de tal suerte *autodetermina* las conductas que impactan sobre su vida interna o personal.

- *Ilustración política-jurídica*. Una vez que el individuo conoce por sí mismo y sin necesitar de un intermediario para lograrlo, toma conciencia sobre la libertad (y responsabilidad) que permea sus decisiones en la esfera privada, pero siendo a su vez evidente que es un sujeto eminentemente social, es decir, que se encuentra ligado de manera irremediable a una comunidad, lo quiera o no, se encuentra ligado a otros individuos con las mismas características que él posee; bajo esta tesitura y con el objeto de salvaguardar su libertad e integridad, se asume como parte de un *Pacto o Contrato Social* en el cual cederá un amplio margen de su libertad para poder convivir con los demás, pero no a través de una ley que tenga como fundamento el derecho natural o un orden preestablecido, sino los propios deseos del individuo que, al momento de someterse a un proceso de deliberación con respecto a los proyectos de otros individuos, logra acuerdos que se transforman en leyes de carácter general. De esta forma, se disipa la unión que mantenía el derecho con la moral o, en otros términos "La exigencia de la autonomía transforma más profundamente las sociedades políticas; precede y culmina la separación de lo temporal respecto de lo espiritual".[9]

Como puede apreciarse, son tres los campos sobre los que operó la Ilustración europea, mismos que reflejan características de la naturaleza humana que si bien son independientes entre sí, se relacionan al tener una base común consistente en la autodeterminación del sujeto; así, es preciso señalar que el sentido epistemológico se incardina con el ético, pero también con el político-jurídico, al posibilitarlos en un marco de referencia en el cual se tiene a la razón como base de la conducta tanto interna (individual) como externa (social).

Siendo así, se manifiestan dos sentidos de la vida humana: uno privado y otro de carácter público, sobre los cuales el sujeto se desarrolla y logra tomar conciencia de su posición en el mundo como un sujeto independiente en lo ateniente a sus decisiones personales, pero activo en la toma de decisiones sociales, que se traducen en la instauración de estructuras de poder e instituciones que permiten el mantenimiento de la coexistencia comunitaria.

Ahora bien, es preciso reconocer que el referente jurídico más evidente de la Ilustración lo encontramos en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, derivada del movimiento revolucionario[10] que en ese mismo año se inicia,

[9] *Ibidem*, p. 14.

[10] Sobre este punto y la trascendencia de la Revolución Francesa y de la propia Declaración, es preciso señalar que no pocos autores han apuntado su sesgo eminentemente *burgués* y la poca importancia que brinda a la igualdad entre los hombres; ejemplo de lo anterior lo tenemos en Eric Hobsbawm, para el cual "…las peticiones del *burgués* de 1789 están contenidas en la famosa *Declaración de los derechos*

posterior al fracaso de los *Estados Generales* convocados por Luis XVI, y que desemboca en la toma por parte del pueblo de uno de los símbolos del absolutismo francés: la prisión de la *Bastilla*, edificio insigne del *Ancien Régime*.

La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* parte de la consideración de esas dos esferas sobre las cuales hemos hablado y en las que el sujeto de derechos se desarrolla: el espacio privado (personal) y el ámbito público (político), que operan bajo un esquema dialéctico a través del cual logran consolidar la autonomía de la voluntad o autodeterminación de la persona; esto es, por un lado, un sujeto de derechos y por el otro, un sujeto de derechos específicamente políticos que podría traducirse en la figura del ciudadano, el cual se encuentra facultado para intervenir en la toma de decisiones vinculantes para toda la sociedad.

Para fortalecer lo anterior, podemos observar la redacción de tres artículos de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* que dan cuenta precisamente de lo que se ha aseverado:

> Artículo 1o. Los hombres nacen libres e iguales en derecho y las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.
>
> …
>
> Artículo 6o. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleo públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento.
>
> …
>
> Artículo 10. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aunque sean religiosas, con tal que su manifestación no turbe el orden público establecido por la ley.

Puede advertirse de la lectura de los artículos citados, que el texto declarativo nos remite a por lo menos tres cuestiones en específico. La primera de ellas consiste en la común naturaleza que comparten los individuos, lo cual no sólo los hace iguales formalmente ante la mirada de la ley, sino también titulares de una libertad que les es inherente desde su nacimiento, lo cual se traduce en un derecho de corte natural. En un segundo momento, constatamos en el artículo 6o. que sólo los que ostentan la calidad de *ciudadanos* pueden participar en la conformación política y jurídica del Estado, siendo además susceptibles de formar parte del mismo y no por un motivo de linaje, sino en función de sus capacidades personales. Finalmente, el artículo 10 de la *Declaración*, al contener en su redacción el pronombre indefinido *nadie*, no limita el precepto que contiene, al contrario, lo expande a todo individuo y no sólo a los que ostentan la calidad de ciudadanos, lo cual pone de manifiesto que el derecho a no ser molestado por sus opiniones no es de carácter político, sino civil.

Visto lo anterior, encontramos derechos de orden civil de los cuales son titulares todos los individuos que conforman el grupo social y, por otra parte, derechos po-

---

del hombre y del ciudadano de aquel año. Este documento es un manifiesto contra la sociedad jerárquica y los privilegios de los nobles, pero no a favor de una sociedad democrática o igualitaria". Hobsbawm, Eric, *La era de la revolución. 1789-1848*, Barcelona, Paidós, 2011, p. 67.

líticos que sólo pueden ser ejercidos por aquellos que ostentan la calidad específica de *ciudadanos*, lo cual implica una configuración dual de la persona, pero también de la relación que ésta guarda con el Estado, tanto en su conformación como alcances, aunado al hecho de que se percibe que "La *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 había realizado una síntesis entre derechos naturales y derechos nacionales mediante el sometimiento de todos los individuos a la soberanía de la nación".[11]

Ahora bien, remitiéndonos al ámbito nacional, de los dos textos declarativos que mencionábamos en páginas que anteceden a la presente, la Constitución de 1857 tendría un mayor grado de proximidad con la redactada en Francia, si consideramos que la anglosajona es de "…inspiración religiosa y ámbito nacional, mientras que la francesa se gestó en un campo abonado por la Enciclopedia y con la aspiración de ser universal",[12] lo cual fácilmente puede ser observado en el espíritu liberal que prevalece en el texto constitucional de 1857, reforzándose a su vez con lo previsto en su artículo 1o. constitucional cuando postula: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales…", poniéndose de manifiesto la inspiración que tuvo en dicho cuerpo constitucional la *Declaración* de 1789, con respecto a que los derechos son inherentes a toda persona sin gradación o distinción alguna.

Aunado a lo anterior, es posible localizar en el contenido de la Constitución de 1857 diversos artículos cuya redacción y contenido guardan un estrecho paralelo con el instrumento declarativo francés, mismos que pueden visibilizarse en los siguientes ejemplos:

> Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano
>
> Artículo 8. La ley no debe establecer más penas que las estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida anteriormente al delito y legalmente aplicada.
>
> Constitución Política de la República Mexicana (1857)
>
> Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á el, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

Basta este ejercicio de comparación[13] para advertir la influencia que tuvo la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* en el Constituyente de 57, lo cual es posible no sólo a partir de un ejercicio hermenéutico del contenido de cada texto, ya que incluso la redacción guarda similitudes que no dejan de ser llamativas, aun-

[11] Fauré, Christine, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789,* México, CNDH-Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 31.

[12] Pérez Marcos, Regina, "Los derechos humanos hasta la edad moderna", en *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 31.

[13] También podrían analizarse bajo esta posición comparativa los artículos 3, 7, 11 y 17 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, con respecto a los numerales 39, 16, 7 y 11 de la Constitución de 1857.

que con cierto cuidado y precaución si consideramos los contextos específicos en los cuales se presentaron.

No obstante lo anterior, es evidente que la influencia del instrumento declarativo en el texto constitucional no se limita sólo a los aspectos mencionados con antelación, al abarcar múltiples esferas y aristas sobre las cuales es posible ahondar, siendo una de ellas la diferencia entre sujeto de derecho o individuo y ciudadano. En este sentido, debemos reconocer que la Constitución de 1857 prevé dos calidades adscritas al individuo: la primera que sostiene la igualdad de los individuos bajo la consideración de titular de derechos que son propios de su naturaleza y aplicables para todos; en contraparte la segunda se circunscribe a un grupo de sujetos determinados que, una vez cumplidos los requisitos establecidos por la norma, son considerados como ciudadanos.

Se sostiene lo anterior si consideramos lo que postulan los artículos que se transcriben a continuación:

> Artículo 2o. En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.
>
> …
>
> Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1a. título 1o. de la presente Constitución…
>
> …
>
> Artículo 34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:
>
> Haber cumplido diez y ocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son.
>
> Tener un modo honesto de vivir.

Si observamos la redacción tanto del artículo 2o. como el 33, encontramos que la titularidad de los "derechos del hombre" o garantías que son otorgadas por la Constitución, no se limita a un grupo específico de sujetos, al ampliarse a todos los individuos e incluso a aquellos que no ostentan la nacionalidad mexicana, signo visible que existe una idea tanto de inherencia como de universalidad de las mismas, aunque no debe perderse de vista "…sin embargo, que la fundamentación de los derechos individuales se brinda en clave estatalista, pues resulta vital para ser derechohabiente en plenitud (artículo 32, que establece la predilección por los mexicanos en situaciones de paridad con los extranjeros y la obligación congresual de expedir *leyes* para mejorar la condición de los *mexicanos* laboriosos) el ser considerado nacional de México, por más laxas y poco sustanciales que puedan parecer las condiciones establecidas para acceder a calidad tal".[14]

Siguiendo esta línea discursiva encontramos la noción de ciudadano, la cual es por naturaleza excluyente y limitada a un grupo de individuos por tres motivos en concreto: nacionalidad, edad y calidad de sus conductas. Siendo así, la *ciudadanía*

[14] Estrada Michel, Rafael, "1857: Legicentrismo y nación", en *Iuris Tantum. Revista de la Facultad de Derecho,* tercera época, año XXII, núm. 18, otoño-invierno 2007, México, Universidad Anáhuac.

conlleva un rasgo de segregación de todos aquellos que no cubren los requisitos que son indispensables para pertenecer al mismo, aunado a que adscribe derechos y obligaciones focalizadas.

En cuanto a las obligaciones, el texto constitucional de 1857 las postula en su artículo 36 y entre ellas destacan el alistarse en la guardia nacional, desempeñar cargos de elección popular, inscripción en el padrón de su municipalidad y ejercer el sufragio en las elecciones. Atención especial merecen los derechos del ciudadano, ya que es precisamente a partir de ellos en donde encontramos un acercamiento más que nítido con la *Declaración,* sobre todo apelando a la diferencia de ámbitos de la vida en los cuales el sujeto se desenvuelve y, por ende, es comprendido.

Sustentando lo anterior, vemos que los derechos o prerrogativas que otorga la Constitución de 57 son: *a)* votar; *b)* ser votado y nombrado para cualquier empleo o comisión; *c)* asociarse para tratar asuntos políticos; *d)* tomar las armas para la defensa de la República y; *e)* ejercer en todo negocio el derecho de petición. De tal suerte, se abocan principalmente a un aspecto de la vida eminentemente pública y política, a la cual no tiene acceso todo individuo y se encuentra restringida para los ciudadanos, aspecto que es próximo, en demasía, con lo postulado por el artículo 6o. de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* que hemos citado antes.

Siendo así, la distinción entre ámbitos privado-público y noción de sujeto de derechos-ciudadano, que se prevé en la Declaración de 1789, de la misma forma se encuentra en la Constitución de 1857 aunque de manera más detallada y con acepciones claras, lo cual nos lleva a considerar la influencia que tuvieron las ideas de la Ilustración en la conformación del máximo ordenamiento nacional; pero no queda aquí, toda vez que el texto constitucional de 1917 retoma en gran medida este paradigma de un sujeto titular de derechos y ciudadano que ya contiene la Constitución a la que reforma, pero que se ve modificada no sólo en un aspecto formal sino también sustantivo: se suscita una traslación de la ubicación del sujeto de derechos como eje sobre el cual se articula el Estado, pasando a tener este último una mayor relevancia en el texto constitucional, sobre todo si consideramos la consolidación de una estructura gubernamental fundamentada en la actuación de los entes estatales en materias como el amparo y el proceso. Bajo este orden de ideas, es preciso contextualizar que la Constitución de 1917 se enfrentaba ante una realidad social diferente que la existente en 1857, sobre todo si consideramos que la sociedad mexicana a principios del siglo XX se vio reflejada en los factores de las fuerzas revolucionarias que actuaron decididamente en la conformación de los preceptos constitucionales.

Al respecto, el desarrollo del debate del Congreso Constituyente del 1o. de diciembre de 1916 tomó en cuenta la problemática que vivía el país en ese momento, en él se expusieron los argumentos que motivaron la reforma de la Constitución de 1857, entre ellos se hizo mención sobre la inclusión de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, éstos fueron considerados como fórmulas abstractas que no habían podido derivar sino poca o ninguna utilidad positiva. Asimismo se expuso que los derechos individuales recogidos en 1857, entendidos como la base de las instituciones sociales, habían sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que a partir de la promulgación de la misma se ha suce-

dido en la República.[15] Siendo así, vemos una constante entre ambas Constituciones consistente en tomar como base los derechos del hombre como parte esencial de su contenido, aunque existiendo disimilitudes nítidas con respecto a la relación entre el individuo y el aparato.

Con la reforma a la ley fundamental de 1917, se buscaba garantizar los derechos del hombre concedidos por la Constitución de 1857, teniéndolos como la base y objeto de toda institución que no contaba con la garantía necesaria en las leyes secundarias, siendo importante acotar que las instituciones existentes estaban dominadas por un nepotismo militar enervante. Por todos estos motivos se aprecia una serie de reformas que incluye considerar a los agentes del poder público como instrumentos de seguridad social, sean aseguradas garantías penales y exista un fortalecimiento al juicio de amparo, entre otras cuestiones relevantes.

El contenido del texto constitucional de 1917 formaba parte de la evolución que se producía en la búsqueda de asegurar el respeto de los derechos fundamentales. También se trataba de mantener una separación y equilibrio entre los poderes del Estado, formaba parte de una transformación que contenía presupuestos esenciales del Estado de derecho, como son la limitación de la actividad de los órganos de poder, el respeto por la legalidad y la garantía de la misma a través del órgano jurisdiccional, quien contrarrestó su poder de decisión. Igualmente, se amplió la titularidad de las garantías penales del individuo. En definitiva, se daba continuidad a la evolución del Estado democrático y social de derecho.

Los temas tratados en el debate previo a la aprobación de la Constitución de 1917[16] describían la problemática de asuntos relevantes y ofrecían las propuestas, algunas de éstas se resumen a continuación:

- La sección I pasó *De las garantías individuales* y se suprimía el título *De los derechos del hombre*. Este punto es fundamental, ya que observamos un viraje con respecto a la concepción que guarda el individuo como sujeto de derechos plenos que son independientes del Estado, misma que prevalece en la Constitución de 1857, a una visión en la cual es precisamente la entidad estatal la que *otorga* garantías a la persona, es decir, una especie de concesión que vincula al individuo en una relación de poder asimétrica, que denota una mayor fuerza del Estado sobre la vida, sea ésta pública o privada. Entonces, el sujeto de derechos pasa a serlo debido a su sujeción al ordenamiento jurídico y no a su condición de individuo.
- El recurso de amparo. Los tribunales tenían excesiva carga de trabajo y los comunes veían su marcha obstruida por los numerosos actos de suspensión que se dictaban; esta institución se convirtió en arma política que vulneraba la soberanía de los estados; la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisaba los actos de las autoridades estatales. La propuesta de reforma giraba en el entendido de que, aunque se abusaba del recurso de amparo y era necesa-

[15] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Periódico Único, t. I, núm. 12, publicado el 1o. de diciembre de 1916.

[16] *Idem*.

> rio limitarlo a casos de verdadera y positiva necesidad, no podía bajo ningún concepto ser suprimido y las reformas anteriores lo habían complicado. En este sentido, el tema del juicio de amparo y el Poder Judicial de la Federación se convierten en tema medular del debate, en virtud de que en la reforma de 1917 se recogió la evolución anterior y se establecieron los lineamientos esenciales del juicio de amparo. En el artículo 103 constitucional recogió la concesión de atribuciones para resolver controversias a los Tribunales de la Federación y en el artículo 107 se reguló con excesiva minuciosidad las bases del procedimiento de la institución.[17]

El resultado ideado para el juicio de amparo entendido como una de las bases de la estructura de las instituciones sociales se vio inmerso en un resultado lejano de ser ejecutado de manera pronta y segura; los tribunales federales y locales se vieron superados por el número de expedientes que atender, esto se debió a los autos de suspensión que se dictaban. Se produjo la desnaturalización del recurso de amparo, cuyo fin social se vio utilizado en primer lugar como arma política y después fue utilizado como mecanismo para acabar con las soberanía de los estados, esto último, en virtud de que fueron objeto de revisión de la Suprema Corte —*ésta estaba conformada por miembros bajo la decisión del Poder Ejecutivo*— actos tan insignificantes de las autoridades de las entidades federativas. En definitiva, el recurso de amparo se convirtió en un mecanismo ineficaz para dar solidez a las instituciones sociales y adaptar a su objeto, que era relacionar en forma práctica y expedita determinando los respectivos límites para desarrollar la actividad de cada uno.

En ese orden de ideas, con la reforma la problemática no se vio resuelta, en virtud del uso pronunciado del juicio de amparo, esto debido a que las restricciones presentadas eran reducidas. A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, a través del artículo 14 se determinó la procedencia del amparo contra sentencias judiciales por la violación de leyes secundarias (en los juicios de orden criminal quedó prohibido el uso de la analogía para imponer una pena que no estuviera decretada por una ley, y en el orden civil se determinó que la sentencia debe ser conforme a la interpretación jurídica de la ley y a la falta de ésta, se debe fundar en los principios generales del derecho).

La complejidad que asume la institución no es menor, si se tiene en cuenta el principio de legalidad recogido en el artículo 16 constitucional, como apuntan Fix y Mac Gregor "la esfera tutelar del amparo se ha ampliado al grado que, a partir de entonces, y salvo las hipótesis muy restringidas en las que la Constitución cede la impugnación, el amparo protege todo el orden jurídico nacional".[18]

---

[17] Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Las garantías constitucionales en México", *El derecho en México dos siglos (1810-2010). Derecho constitucional*, García Ramírez, Sergio (coord. de la obra), Valadés, Diego (coord.), México, UNAM-Porrúa, 2010, pp. 261-262.

[18] *Ibidem*, p. 262. La aplicación de los artículos 103 y 107 a través de las leyes reglamentarias de 1919 acarreó problemas en cuanto la acumulación del juicio de amparo en los tribunales generales y particularmente en la Suprema Corte, véase en este sentido la obra citada de Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor, p. 263.

- En relación con la modificación constitucional, el contenido del artículo 135 de la Constitución de 1917 respecto de la ley fundamental del siglo pasado, presenta una modificación de estilo; en este sentido, parte de la doctrina[19] apunta que ambos preceptos están inspirados en el sistema norteamericano,[20] pero que el constituyente de 1857 no incluyó varias de las disposiciones: se visibiliza entonces una influencia anglosajona en el texto constitucional de 1857, con respecto a la conformación del Estado y su estructura, lo cual le brinda una naturaleza material al sentido que permea a la ley suprema. En este sentido De la Cueva considera que con la modificación del citado precepto puede afirmarse que la votación de la asamblea constituyente individualista y democrática por excelencia, sepultó, no sabemos por cuantos años, la posibilidad de una marcha por los surcos de la democracia semidirecta",[21] la cual es más acorde a no ver al sujeto de derechos y al ciudadano no sólo como un ente público dependiente de las actuaciones estatales, sino involucrado en la toma de decisiones que inciden sobre su vida.
- En cuanto al respeto de las garantías penales: el reo era sometido a la práctica de incomunicación, se realizaban restricciones a su derecho de defensa, asimismo, la imposición de la libertad bajo fianza se dejaba al arbitrio del juez, éste se encargaba de investigar los delitos y buscar las pruebas. Se imponía un mes de reclusión por la autoridad administrativa de manera arbitraria, mas no se ejercía bajo el dictado de una ley. Dentro de las numerosas propuestas de reforma[22] aparece el incremento de atribuciones de la institución del Ministerio Público, como una manera de asegurar la libertad individual, evitando aprehensiones arbitrarias y con la convicción de que éste persiga los delitos con una correcta investigación.
- En cuanto a la división de poderes del Estado, la propuesta se basaba en que la Cámara de Diputados pueda juzgar al Presidente y a altos funciona-

[19] De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2014, p. 143.

[20] En cierta medida el poder reformador recogido en el artículo 135 se inspiró en el sistema norteamericano recogido en el artículo 5 de la Constitución de los Estados Unidos de América, sin embargo, existen bastantes diferencias entre el proceso reformador entre los dos países. La Constitución norteamericana, de igual manera que la mexicana, determina que es necesario que las dos terceras partes de las Cámaras que componen al Congreso lo consideren necesario. Sin embargo, en la ley fundamental mexicana se especifica que será con la aprobación de los individuos presentes, esto es, para que exista *quorum* se debe contar con 51% de los diputados y dos terceras partes de los senadores y en la americana se cuenta a la totalidad de parlamentarios. A diferencia del nuestro que señala que la potestad la tiene el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados participan únicamente en la aprobación, la cual debe ser por mayoría; en cambio en el proceso americano se concede a los estados el derecho para proponer enmiendas, esto es, serán dos tercios de los distintos estados y éstas serán ratificadas por las tres cuartas partes de los estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartas partes de los mismos. Se deduce al respecto que, si bien, el modelo constitucional mexicano se inspiró en el americano en cuanto que la propuesta de enmienda sea bajo propuesta de ambas Cámaras, no obstante, como se puede observar las diferencias son abundantes.

[21] De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 135.

[22] No es la intención del presente estudio abordarlas todas en virtud de que supera el tema a tratar.

rios de la Federación, deben establecerse límites precisos a la acción de los representantes de la nación. En este sentido, surge la idea de establecer un sistema de control para contener el poder político, para poder limitarlo. La inclusión de esta técnica de control había sido insertada en la Constitución.

- La elección directa del Presidente, donde se tomara en cuenta la voluntad de los ciudadanos. Asimismo, se suprimía la figura del Vicepresidente en virtud de que no eran cumplidas —*éste se había convertido en la oposición al Presidente a quien se le señalaba como alguien que debía ser sustituido*—, por lo que se propuso un nuevo sistema para sustituir al Presidente de la República en faltas temporales y absolutas: la elección popular de esta persona a través de los "representantes legítimos del pueblo": el Congreso de la Unión.
- Libre concurrencia mercantil como forma para asegurar la vida y desarrollo de los pueblos, se propusieron limitaciones a la adquisición de bienes raíces, en este caso, respecto a los extranjeros, se faculta exclusivamente al ejecutivo de hacer abandonar el territorio nacional de manera inmediata sin necesidad de juicio previo, asimismo, se les prohíbe tratar asuntos políticos del país, ni adquirir bienes raíces sin haber manifestado ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que ha dichos bienes se refiere, estos quedan sujetos respecto a las leyes y autoridades del país.
- Contar con gobiernos fuertes respaldados en el respeto de la ley y las instituciones, pero sin tolerar a quien trastorne el orden. Todo ello, alejado de gobiernos despóticos, no obstante, es necesario establecer como condición el orden, al momento de otorgar libertades al pueblo. La soberanía nacional no había podido materializarse, ya que el poder público ejercía el poder a través de la imposición ante la ciudadanía. División del ejercicio del poder que no se había visto respetada a pesar de ser determinada por la Constitución que la precedía, la decisión del poder ejecutivo se encontraba por encima de las decisiones del poder legislativo y de los gobiernos estatales.
- La Supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos. La función de control de poder, es decir el gobierno, el parlamento y el electorado. También considera que son instrumentos de control la diferenciación de funciones, la distribución de éstas entre diversos órganos, un método racional de reforma de la ley fundamental, así como el reconocimiento de derechos individuales y libertades fundamentales. Controles intraorgánicos (instituciones de control) y extraorgánicos (normativa).[23]

A manera de conclusión, puede apreciarse que los textos constitucionales analizados (1857 y 1917), brindan al sujeto de derechos una posición privilegiada, reconociendo tanto derechos como obligaciones, por lo cual dignifican su posición con respecto a posiciones o ideologías contrarias.

[23] Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976.

La concepción constitucional del hombre se hace evidente en los dos textos pero de maneras distintas. La de 17 busca fortalecer el aparato estatal, a través del fortalecimiento no de los derechos del hombre, sino de la estructura del Estado mexicano, su composición, así como la regulación específica de mecanismos y controles constitucionales como el amparo, aunque ha de destacarse la inclusión de garantías sociales como la educación y la protección al trabajo, así como el nacimiento del derecho agrario, pero las cuales se ubican bajo la esfera de influencia del Estado.

La posición ideológica que guarda el texto de 1917 no se encuentra enfocada de manera predilecta en el sujeto de derechos, sino en el control que el Estado puede ejercer sobre éste y, por lo tanto, esto marca un cambio definitivo en el constitucionalismo mexicano; el ideal del texto del siglo XIX se suspende y logra retomarse hasta la Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011.

Finalmente, la regulación del Estado se hace patente en la modificación de diversas disposiciones del texto de 1917 con respecto a su antecesora del siglo pasado, por ejemplo, el artículo 27 sobre la propiedad y el 22 sobre la pena de muerte. Sobre este último punto, cabe destacar que la Constitución de 1857 preveía una futura abolición de la pena de muerte (artículo 23), hasta que no se estableciera el sistema penitenciario, quedando por lo tanto latente en determinados casos; en contraposición, la carta magna del siglo XX, aun cuando ya ha previsto en su numeral 18 el establecimiento de dicho sistema penitenciario, mantiene la posición relativa a la pena capital para casos específicos, lo que nos refiere una visión del Estado que guarda para sí el poder y se impone sobre el sujeto de derechos, quedando éste relegado a un segundo momento.

En síntesis, la idea constitucional del hombre prevista en ambas Constituciones puede ser ubicada en su sentido general y específico, pero el tratamiento brindado en cada una es diferente, ya que la de 1857 busca maximizar los derechos del hombre frente al Estado ya que "Hay Nación, sí, aunque son los derechos del hombre los que constituyen 'la base y el objeto de las instituciones sociales', según reconocimiento expreso que hace el *pueblo* (artículo 1o.), para declarar 'en consecuencia' que 'todas las *leyes* y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías' que *otorga* el orden constitucional",[24] mientras que la de principios del siglo XX busca establecer la primacía del Estado sobre el sujeto de derechos, aunque reservando una serie de prerrogativas y garantías para limitar el poder de las instituciones, a efecto de no desequilibrar el ejercicio del poder público con respecto a los derechos de la persona.

[24] Estrada Michel, Rafael, *op. cit*.

¿HUBO INFLUENCIA VILLISTA EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE? NOTAS SOBRE PASTOR ROUAIX

Pedro SALMERÓN SANGINÉS*

1. Los villistas no tuvieron presencia directa en el Constituyente. El decreto publicado por Venustiano Carranza el 15 de septiembre de 1916 que precede (o acompaña) a la convocatoria al Congreso Constituyente, rezaba en su artículo 4o.: "…no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista".[1]

Esa disposición afectaba a todos quienes sirvieron al gobierno de Victoriano Huerta; a quienes militaron en la facción convencionista durante la guerra civil que inició en noviembre de 1914 (de la que los villistas constituían la espina dorsal en términos militares);[2] así como los numerosos grupos contrarrevolucionarios que habían surgido desde finales de 1914.[3]

De ese modo, las elecciones al Constituyente fueron muy complicadas en los territorios en que surgió la División del Norte y en que mayor base y apoyo seguían teniendo las irreductibles guerrillas villistas, que a la sazón abanderaban (en términos más propagandísticos que reales) la lucha contra el imperialismo representado por los soldados de la Expedición Punitiva. De entrada, en cinco de los seis distritos de Chihuahua ni siquiera se realizaron elecciones y las curules correspondientes al estado grande (surcado por la furia de Pancho Villa y por los soldados del general John J. Pershing), permanecieron vacías en Querétaro.

* ITAM.

1 Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, México, SEP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INEHRM, 2004, p. 76.

2 Hemos hecho un análisis detallado de esa facción y su alcance nacional en Salmerón, Pedro, *1915: México en guerra*, México, Planeta, 2015.

3 Que analiza Javier Garciadiego, "Revolución constitucionalista y contrarrevolución: movimientos reaccionarios en México, 1914-1920", México, El Colegio de México (tesis de doctorado en historia), 1981.

Por el segundo distrito de Chihuahua, con cabecera en Hidalgo del Parral, resultó electo Manuel M. Prieto, oscuro político oriundo de Ciudad Camargo, vinculado al clan Herrera, cuyo jefe militar, el general Maclovio, fue el único jefe de brigada de la División del Norte que en el momento de la escisión revolucionaria optó por la facción constitucionalista, impulsado por su padre, don José de la Luz. En 1916 los Herrera dominaban Parral y libraban una guerra a muerte contra Pancho Villa.[4]

En el tercer distrito de Coahuila, con cabecera en Torreón, fue electo el doctor José María Rodríguez. En 1905, Francisco I. Madero y José María Rodríguez fundaron en San Pedro y en Torreón sendos clubes democráticos para oponerse a la reelección de Miguel Cárdenas como gobernador. Aunque la campaña fue un fracaso, principalmente por la defección del candidato opositor, Madero y Rodríguez fincaron una firme amistad y aprendieron en la práctica los rudimentos de la política.

En 1909, Rodríguez fundó el Club Antirreleccionista de Torreón y luego ocupó varios cargos locales durante el gobierno maderista. Aunque nunca militó en las filas de la División del Norte, de alguna manera representaba a la facción política dominante en la Comarca Lagunera y era muy cercano a los generales Raúl y Emilio Madero González, ellos sí impedidos por su activa militancia villista. De cualquier modo, la actuación de José María Rodríguez en el Constituyente no fue muy distinta a la de otros antiguos maderistas recuperados por el carrancismo.[5]

Pero dos diputados por Durango y uno por Puebla, claramente constitucionalistas durante la guerra civil, antes de agosto de 1914 habían estado muy cerca de los caudillos populares villistas de Durango: los a la sazón difuntos Calixto Contreras, Orestes Pereyra y Tomás Urbina, y seguían teniendo fuertes nexos con el superviviente Severino Ceniceros.

El primero de esos tres diputados era Pastor Rouaix. Es cierto que fue electo diputado por el décimo distrito de Puebla, con cabecera en Tehuacán, su ciudad natal, y que llegaba al constituyente directamente desde el gabinete de don Venustiano, pero muchos duranguenses lo sentían suyo. El segundo, Alberto Terrones Benítez (sexto distrito, con cabecera en Tepehuanes), cuyo padre era un viejo y buen amigo de Orestes Pereyra, en cuyas filas militó hasta la escisión revolucionaria Adolfo Terrones Benítez, hermano menor de Alberto. Y el tercero, Silvestre Dorador (primer distrito, con cabecera en Durango), un encuadernador e impresor que desde 1911 había sido varias veces presidente municipal de Durango (una de ellas al mismo tiempo que Rouaix llegaba al gobierno del estado por decisión de los caudillos populares que se incorporarían al villismo). Los tres formaron en lo que se ha llamado el ala radical o jacobina del Congreso Constituyente. ¿Qué tenía de particular Durango?[6]

---

[4] Sobre la ruptura de los Herrera con el villismo, véase Salmerón Sanginés, Pedro, *1915: México en guerra, cit.*, p. 51.

[5] Sobre José María Rodríguez y el maderismo en La Laguna, Salmerón Sangines, Pedro, *La División del Norte*, México, Planeta, 2006, cap. 4.

[6] Véanse dos remembranzas de los constituyentes durangueños en Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, México, INEHRM, 1959; y en la entrevista a Alberto Terrones Benítez, en Archivo de la Palabra/Proyecto de Historia Oral, sección 1, entrevista 39.

2. La ciudad de Durango fue la primera capital de estado ocupada de manera definitiva por la revolución constitucionalista (puesto que Hermosillo no fue tomada: los poderes locales electos durante el maderismo se mantuvieron en esa ciudad y desde ahí encabezaron la lucha sonorense contra el gobierno de Huerta). Cuatro caudillos populares de inspiración agraria fueron el núcleo, la espina dorsal del villismo en Durango: Tomás Urbina, Orestes Pereyra, Severino Ceniceros y, sobre todo, Calixto Contreras. Fueron ellos, junto con el caudillo serrano Domingo Arrieta (quien sólo militó coyunturalmente en las filas villistas), quienes, al frente de unos 8 000 revolucionarios tomaron Durango el 18 de junio de 1913.

La ciudad estaba siendo saqueada e incendiada por los vecinos de las barriadas obreras y mineras cuando los revolucionarios entraron a la plaza, a las cinco de la tarde. El general Urbina, quien había sido electo jefe del ataque por los otros generales (en muy reñida votación secreta), ordenó que tropas escogidas con oficiales de confianza pusieran fin al saqueo y al tumulto, encontrándose con que en algunos lugares, los hombres de Arrieta se sumaban al desorden y ofrecían resistencia armada. Las patrullas enviadas por Urbina fueron reforzadas por la gente de Pereyra y durante diez o doce horas se combatió más o menos incruentamente, porque los revolucionarios se negaban a disparar contra los saqueadores, a los que sólo les echaban la caballada encima y golpeaban con el plano de los sables o la culata de los fusiles. Por su parte, la gente de Contreras permaneció acuartelada, pues ese jefe se negó a participar en la represión de lo que consideraba justo desborde popular tras tantos años de opresión. Mientras en las calles de la ciudad se saqueaba e incendiaba, los generales, reunidos en el hotel París, decidían los destinos de Durango. Entre otras medidas, decidieron la designación del ingeniero Pastor Rouaix como gobernador del estado. Luego, los caudillos populares se fueron a seguir la guerra, menos Domingo Arrieta, que se quedó en Durango como comandante militar.[7]

3. Los cuatro caudillos que salieron de Durango rumbo a Torreón los días 8 a 10 de julio de 1913, unieron su destino al del villismo: Tomás Urbina, "el león de Durango", compadre de Pancho Villa desde sus tiempos de bandoleros, mandaría una de las principales columnas villistas en la guerra civil de 1915 y, derrotado, como derrotado era el villismo en general, pareció que se sumaría a la desbandada que sigue a toda derrota, lo que fue impedido por una sumaria ejecución perpetrada por Rodol-

[7] Esta narración del saqueo de Durango está tomada de los relatos complementarios de tres participantes: Terrones Benítez, Adolfo, "Segundo ataque y toma de Durango, Dgo." (cap. II), en *El Legionario. Órgano de la Legión de Honor Mexicana*, vol. 6, núm. 68, México, octubre de 1956, pp. 15-22; Vargas Arreola, Juan B., *A sangre y fuego con Pancho Villa*, México, Era, 1988, pp. 141-142; y Pazuengo, Matías, *La Revolución en Durango*, Durango, Comisión Editora del Gobierno del Estado, 1988, pp. 36-37. La versión que los tres manejan se contradice con la de muchos otros historiadores, según los cuales el saqueo e incendio fue ordenado, o al menos tolerado, por el sanguinario y atrabiliario Tomás Urbina. Pastor Rouaix, por ejemplo, que pasó esos días escondido en el consulado español para escapar de la persecución de los huertistas, dice que la elección de Urbina como jefe fue "altamente inconveniente, por los fatales antecedentes de ese guerrillero" (citado por Barragán, Juan, *Historia del Ejército y la revolución constitucionalista*, México, INEHRM, 1985, t. I, p. 157). El acta de desconocimiento de los poderes de Durango y de designación de Rouaix, está en el Archivo Histórico de la Revolución Mexicana, Patronato para la Historia de Sonora, t. 67, p. 154.

fo Fierro, cerca de Las Nieves, Durango (cuna y cuartel general de Urbina), el 4 de septiembre de 1915. Orestes Pereyra, herrero magonista de Gómez Palacio y preso político antes de 1910, fue fusilado por los carrancistas el 7 de noviembre de ese mismo año, en Jahuara, Sinaloa. Don Calixto Contreras, líder de la lucha agraria en el oriente de Durango desde (al menos) 1905, fue asesinado a traición por los carrancistas el 22 de julio de 1916. Solamente sobrevivió Severino Ceniceros, quien pasó por la vergüenza de la amnistía, en 1916. Mientras tanto, quedémonos con Rouaix.

4. Pastor Anselmo del Sagrado Corazón de Jesús Rouaix Méndez nació en Tehuacán, Puebla, en 1874. Hijo único, huérfano a los diez años, fue acogido por sus tías maternas. En 1889 ingresó a la Escuela Nacional Preparatoria de la que pasó a la Escuela Nacional de Ingenieros, en la que se tituló como Topógrafo en 1896. Dos años después emigró a Durango, donde había alta demanda de ingenieros.

De inmediato se colocó en el prestigiado despacho del ingeniero Carlos Patoni, perteneciente a una acaudalada familia local, "para terminar el plano del máximo latifundio del estado de Durango, la hacienda de Santa Catalina del Álamo"… y se convirtió primero en colaborador y luego en amigo de Patoni. Trabajó para el gobierno del estado en la división territorial publicada por el gobernador Esteban Fernández en 1905. De estos trabajos se desprende el conocimiento que Rouaix tenía sobre la creciente concentración de la tierra en Durango, así como sus causas y sus efectos, sobre los que abundaría como gobernador de Durango y como diputado constituyente. Desde 1909 fue uno de los más destacados promotores del antirreleccionismo y en marzo de 1910 recibió a Madero en Durango. No tomó las armas, pero mantuvo su activo maderismo en los duros meses que siguieron.[8]

Cuando Porfirio Díaz renunció y se procedió a instrumentar los Acuerdos de Ciudad Juárez en Durango, el general Emilio Madero, comisionado por su hermano, dio forma local a una transición pactada similar a la nacional, en la que cupieran revolucionarios moderados y representantes de los intereses del viejo régimen. Negociando con el legislativo local, de cuño porfirista, y con los jefes rebeldes, Emilio Madero logró que se aceptara como gobernador del estado la designación del doctor Luis Alonso y Patiño, prestigiado médico de la capital, director del Hospital Civil de Durango, sin antecedentes políticos. El ingeniero Carlos Patoni fue designado secretario general de gobierno; el ingeniero Pastor Rouaix, jefe político del partido de Durango; y en cargos políticos menores quedaron otros maderistas, como Lorenzo Parra Durán y Enrique Nájera. Patoni, Rouaix, Nájera y Parra Durán habían sido maderistas de la capital del estado, es decir, maderistas ilustrados y de clase media que no pudieron o no quisieron salir a los campos de batalla, aunque padecieron persecuciones y cárcel durante los meses de la revuelta. No estaban representados en el gobierno los maderistas del interior del estado, los jefes populares de verdadero

[8] Cruz, Salvador, *Vida y obra de Pastor Rouaix*, México, INAH, 1980; y Meza Cabrera, René, *Pastor Rouaix Méndez: visionario agrarista y constituyente vertical*, México, Academia del Notariado… de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1999 (este libro, básicamente, copia los datos y documentos de Cruz).

prestigio en sus regiones, entre los que destacaban en primer lugar Calixto Contreras, Orestes Pereyra y Domingo Arrieta.

Los nuevos encargados del poder ejecutivo estatal tendrían que gobernar con la estructura del viejo régimen intacta, como escribió Pastor Rouaix: "un gobierno renovador en inconcebible amalgama con la inamovible legislatura porfirista, con los caducos funcionarios judiciales y con el viejo personal de empleados, con lo que, prácticamente, el vencedor quedó a merced del enemigo".[9]

Durante los gobiernos de Francisco León de la Barra y Francisco I. Madero, Pastor Rouaix conoció los sinsabores de una transición que no terminaba de ocurrir y que operaban porfiristas abiertos o encubiertos. Fundó el Partido Demócrata Durangueño que llevó al gobierno interino del estado al Dr. Luis Alonso y Patiño (para concluir el periodo que finalizaba en septiembre de 1912); y en las elecciones de 1912 fue electo diputado local por el distrito de la capital del estado. La XXV Legislatura de Durango estuvo claramente dominada por elementos porfiristas, con la sola excepción del propio Rouaix y de Jesús Flores, diputado por el distrito de Cuencamé (región que dominaba militar y políticamente Calixto Contreras). Finalmente, cuando cayó el régimen maderista, Pastor Rouaix tuvo que ocultarse en el consulado español, donde seguía cuando, el 18 de julio de 1913, los rebeldes campesinos tomaron la ciudad a sangre y fuego y lo designaron gobernador del estado.[10]

5. Al asumir el gobierno del estado, Rouaix suspendió a todos los empleados públicos que habían servido al régimen huertista. Él mismo describiría así su gestión como gobernador

> De julio de 1913 a agosto de 1914 desempeñé ese cargo lleno de entusiasmo y satisfacción por la oportunidad que el pueblo me daba para realizar mis ideales, enfocado a la mejoría de mis compatriotas humildes, con la reforma del régimen económico y social.
>
> En ese lapso de tiempo el gobierno a mi cargo tuvo que atender las necesidades de la guerra, desde la producción de cereales para alimento y género para los vestidos, hasta la fabricación de papel moneda para cubrir los gastos de las tropas combatientes; pero especialmente aquel gobierno quiso dejar establecidos los principios que debían normar la política del futuro para beneficio de la colectividad.
>
> Para ello expidió el 3 de octubre de 1913, la primera ley agraria que tuvo la nación mexicana con tendencias socialistas.[11]

En los considerandos de esa ley, Rouaix establece que "el principal motivo" del descontento de las clases populares, "que las ha obligado a levantarse en armas desde 1910", ha sido la "absoluta falta de la propiedad individual" y que los pueblos

---

[9] Altamirano, Grazziella, "Confiscaciones revolucionarias en Durango", en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, nueva época, núm. 46, México, enero-abril, 2000, pp. 121-162.

[10] Los revolucionarios hicieron levantar un acta electoral fechada en Durango el 1o. de julio, por la cual Pastor Rouaix habría ganado por 306 votos contra 245 de Emiliano González Saravia y 83 de Silvestre Dorador, pero la realidad es que los electores fueron los cuatro generales. Véase el acta en Cruz, Salvador, *Vida y obra*…, *cit*., pp. 263-265.

[11] *Ibidem*, pp. 28-29.

están en la miseria porque sus tierras "han pasado a aumentar la superficie de la hacienda vecina, sobre todo durante el periodo de la pasada dictadura", con lo cual los habitantes de Durango "han pasado de ciudadanos a siervos"… "he tenido a bien expedir la siguiente Ley Agraria".

Antes de ir a la ley propiamente dicha, recordemos que en el estado de Durango, según estudio del propio Pastor Rouaix, poco más de la mitad de las tierras del estado —6 387 289 hectáreas, sobre un total de 12 millones— pertenecía a 390 ranchos y haciendas. Esta concentración de la tierra se agravaba en el partido de Cuencamé, sede del principal movimiento agrario, encabezado por Calixto Contreras —a la sazón, jefe de la Brigada Juárez de Durango, de la División del Norte y en quien muchos ven el impulsor de la ley agraria de Rouaix— donde catorce haciendas concentraban 1 171 000 hectáreas. Justamente la mesura y el levantamiento del plano de la mayor de esas haciendas fue el primer trabajo de Rouaix como topógrafo.[12]

Regresando a la Ley, esta consigna "que es de utilidad pública que los habitantes de los pueblos y congregaciones sean propietarios de terrenos dedicados a la agricultura", por lo que los habitantes de los pueblos que carezcan de terrenos "tienen derecho a solicitar del gobierno, por una sola vez, que se les conceda una superficie proporcional al número de habitantes, la que les será concedida al precio que el gobierno la adquiera, aumentando los gastos de mesura, intereses que se fijen y otros gastos, pagando los compradores en diez anualidades".

"Los terrenos se expropiarán a las haciendas inmediatas a los pueblos o congregaciones", decía el artículo 3, que fijaba una serie de requisitos para la expropiación, entre ellos, el pago de lo expropiado en bonos agrarios que el gobierno pagaría en diez anualidades. También se preveía en los siguientes artículos que los beneficiarios que no pagaran, perderían la tierra.[13]

Era una ley, pues, que respetaba el derecho de propiedad y que no preveía siquiera lo anunciado por Madero en el Plan de San Luis, sobre la restitución de tierras usurpadas a los pueblos (ni siquiera aparece el término "restitución"), pero, así y todo, sirvió para legalizar las restituciones y expropiaciones *de facto* realizadas por los campesinos de Ocuila, Cuencamé, Pasaje y Peñón Blanco. Como primer resultado, en la zona de los valles, al amparo de la nueva ley, un grupo de peones de las haciendas de Tapona y de San Gabriel formaron un nuevo núcleo agrario, denominado Villa Madero, con 400 hectáreas antiguamente pertenecientes a dichas haciendas.[14]

Mucho podría decirse del gobierno de Rouaix, pero para los propósitos de este artículo, debemos saltarnos varios meses para acompañar a este hombre, al que llevaron al poder caudillos populares que en su mayoría morirían como villistas, a su tránsito al carrancismo y el gabinete del Primer Jefe.

---

[12] Rouaix, Pastor, *Geografía del estado de Durango*, Tacubaya, Talleres Gráficos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, 1929, pp. 155-158.

[13] Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos*…, *cit.*, pp. 277-280.

[14] Las disposiciones agraristas del gobierno de Rouaix y la formación de Villa Madero, en Altamirano, "Confiscaciones revolucionarias…", *cit.*, pp. 128-131. La fundación de Villa Madero en Rouaix, *Génesis de los artículos*…, *cit.*, pp. 281-282.

6. En mayo de 1914 don Venustiano Carranza ya había decidido que tenía que acotar al máximo el poder del villismo: tras la conquista de la Comarca lagunera, en la que destruyó tres divisiones federales (20 de marzo-10 de abril) el Centauro del Norte controlaba más hombres y recursos que cualquier otro jefe revolucionario y el poder de su ejército y su prestigio como caudillo no tenían parangón en el campo rebelde. Esos recursos eran administrados directamente por Villa, sin intervención de la Primera Jefatura y eso, sumado a las crecientes diferencias de proyecto y a medidas que Carranza consideraba arbitrarias (como la confiscación de bienes de los enemigos de la revolución, decretada por Villa el 12 de diciembre de 1913), era más de lo que el Primer Jefe podía tolerar. Don Venustiano estuvo en Chihuahua de principios de abril a principios de mayo para intentar poner el gobierno del estado grande bajo su control, sin éxito (de hecho, su intento provocó fuertes rencillas con el villismo), por lo que en algún momento tomó la decisión arriba señalada: acotar, debilitar, poner límites al villismo, pensando quizá en la posible guerra civil que seguiría a la caída de Huerta.[15]

Con eso en mente, Carranza pasó por Torreón, donde ordenó a Villa tomar Saltillo para retrasar su marcha al sur, y el 10 de mayo llegó a Durango, donde se las ingenió para atraerse al gobernador Pastor Rouaix, quien hasta entonces había girado en la órbita villista por su vocación agraria y su cercanía con los generales Calixto Contreras y Orestes Pereyra. De alguna manera que no he podido documentar, pero que resulta evidente a la luz de los hechos, Carranza logró ganarse al gobernador, separándolo del villismo y haciendo que llegara a una especie de tregua con Domingo Arrieta, jefe de armas en Durango.

Arrieta se había negado a incorporar sus fuerzas a la División del Norte y bregaban por hacerse del poder en Durango. Esta situación lo enfrentó primero con Tomás Urbina y Calixto Contreras y finalmente con Pancho Villa, quien le reprochó airadamente que no hubiera participado en la toma de Torreón como el resto de los jefes de Durango. Por si fuera poco, Arrieta acogió en sus filas a oficiales que habían tenido conflictos directos con el Centauro, y en abril de 1914 era clara su posición de desafío contra el villismo, lo mismo que sus intentos por contener la legislación agraria de Rouaix y los repartos de tierra hechos por Calixto Contreras. Algo debe haberle prometido el Primer Jefe sobre futuras reformas sociales para atraérselo, además de tolerar sus medidas agraristas: de momento, era más importante para Carranza atraerse al popular gobernador debilitando al villismo, que desmontar el agrarismo en un estado políticamente marginal.[16]

A principios de agosto y con la aprobación de Carranza, Arrieta sustituyó en la gubernatura del estado a Pastor Rouaix, que se inclinaba demasiado por las posiciones de Calixto Contreras y Orestes Pereyra. Pero presentó esta sustitución como

[15] Cómo se gestó la escisión revolucionaria, en Salmerón, *La División del Norte…*, *cit.*, pp. 434-451.

[16] No tengo datos sobre la manera en que Carranza se atrajo a Rouaix. Sobre el conflicto del gobernador con los Arrieta y la tregua entre ambos que duró de mayo a agosto de 1914, Altamirano, Graziella *et al.*, *Durango: una historia compartida*, t. II, México, Instituto Mora, 1997, pp. 98-102; y Martínez, Gabino y Chávez Ramírez, Juan Ángel, *Durango: Un volcán en erupción*, México, Gobierno del Estado de Durango-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 221-229.

una fuga hacia adelante: el 25 del mismo mes, en el marco de la reorganización del gabinete de Carranza tras la caída de Huerta, se hizo pública la designación de Rouaix como Oficial Mayor encargado del despacho de la Secretaría de Fomento. Con ese cargo viajaría de México a Veracruz en noviembre, y formaría parte del gobierno carrancista que desde el puerto, fue la guía política de la facción victoriosa en la lucha armada.

7. Para Pastor Rouaix, la Secretaría de Fomento "era el nervio de la reforma social", pues "tenía a su cargo todas las fuentes vitales de la riqueza nacional… labor inmensa me había confiado el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista". Rouaix se encontró al frente de un monstruo burocrático, pues los gobiernos anteriores habían acumulado en esa Secretaría "todas las nuevas creaciones que demandaba el progreso" y en 1914 tenía 36 dependencias de diversas denominaciones, en un organigrama caótico, disperso e inconexo.

La primera labor de Rouaix fue la de reorganizar la Secretaría a su cargo, pero también, y eso es lo que nos interesa, formó comisiones para estudiar dos temas que para él eran fundamentales: "el relativo a los combustibles minerales, orientando la Secretaría sus procedimientos administrativos para alcanzar la reivindicación de la propiedad del subsuelo, que la nación había perdido en 1884 por combinaciones tortuosas de nuestros gobernantes" (para lo cual se instaló una comisión de estudio el 19 de marzo de 1915); y "el de las monstruosas concesiones dadas por la Dictadura a las Compañías Deslindadoras, por medio de las cuales había pasado la propiedad de millones de hectáreas de terrenos nacionales a manos extranjeras, que no los explotaban, ni colonizaban ni vendían". Otro de los primeros asuntos resueltos por Rouaix fue exigir a los extranjeros, que adquirieran concesiones o derechos al uso de tierras y aguas, que renunciaran expresamente a la protección de sus gobiernos. Se iban perfilando los temas clave del artículo 27 constitucional: el subsuelo, la reforma agraria, y la llamada "ley de extranjería", es decir, la elevación a rango constitucional de la doctrina Calvo.[17]

Antes de que terminara el año, el 15 de diciembre Pastor Rouaix y José Inés Novelo presentaron a don Venustiano Carranza un proyecto de ley agraria, en el que sintetiza su experiencia en Durango y por primera vez, en el artículo 4o., incluye el tema de la restitución:

> Se declara que es de utilidad pública restituir a los pueblos que tengan, como uno de sus elementos principales de vida la agricultura, las tierras que antes correspondieron o debieron corresponder a los ejidos, ya sea que dichos ejidos hubiesen estado amparados por título primordial, o simplemente poseídos por el pueblo, o que no hubiesen existido en una u otra forma.[18]

El breve estudio o proyecto presentado por Rouaix y Novelo al Primer Jefe no fue considerado, pues don Venustiano había encargado a don Luis Cabrera, titular

[17] Todas las citas textuales en Cruz, *Vida y obra…*, *cit.*, pp. 33-34.

[18] *Ibidem*, p. 367.

de la Secretaría de Hacienda, un proyecto de ley más acorde con la complejidad del momento, es decir, con la ofensiva que villistas y zapatistas lanzaban en todos los frentes contra un constitucionalismo aparentemente (sólo aparentemente) arrinconado. De modo que la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, aunque lleva la firma de Pastor Rouaix en su calidad de subsecretario encargado del despacho de Fomento (pasó de oficial mayor a subsecretario el 1o. de enero), se debe en realidad al equipo de trabajo de Luis Cabrera.

De esa manera, se iba perfilando el artículo 27 constitucional. Aunque antes de abordarlo, hay que decir que las leyes de Rouaix como gobernador de Durango, así como sus propuestas posteriores en materia agraria eran cercanas al ala maderista, moderada, del villismo, que durante la guerra civil mostró sus alcances con la *Ley General Agraria* de julio de 1915. Las expresiones de esta ala del villismo son más timoratas y moderadas que las del constitucionalismo (y de ahí, quizá, que antes del Congreso Constituyente, Rouaix parezca moderado incluso comparado con Luis Cabrera). Sin embargo, no podemos olvidar que al lado de esta moderación legislativa, estaba el carácter revolucionario de las confiscaciones villistas en Chihuahua y La Laguna, el incipiente reparto agrario en Durango y la administración revolucionaria de los bienes intervenidos, aunque algunos autores, sin pruebas, hablen de la corrupción de algunos mandos y algunos administradores villistas. Hay testimonios de que a aquellas regiones no llegaron las hambrunas ni epidemias que ya asolaban al centro del país, sino hasta después del final de los gobiernos villistas; testimonios que hablan del mantenimiento de cierta calidad de vida garantizada por las medidas sociales elementales de los gobiernos locales. No debió ser ineficaz, pues al menos hasta agosto de 1915, aunque a veces entre enormes angustias, mantuvo funcionando la maquinaria bélica villista.

8. Como señalábamos al principio, Pastor Rouaix llegó al Congreso Constituyente directamente del gabinete de don Venustiano. Andrés Molina Enríquez, quien trabajó a su lado en los días de Querétaro, escribió:

> El Primer Jefe, señor Carranza, estimaba mucho al señor ingeniero Pastor Rouaix; tanto que fue el único de los miembros de su gabinete que estaba dentro del Congreso, sirviendo, con un tacto y con una prudencia que no serán nunca bastante elogiados, el lazo de unión entre el Congreso y el Ejecutivo. Pudo pues, con facilidad, el señor ingeniero Rouaix, hablar al Primer Jefe, señor Carranza, de lo que pretendía la Comisión [encargada del artículo 27]; pero aquel se negó rotundamente a consentir en lo que se le pedía.[19]

La labor de Rouaix en el Constituyente es conocida, por lo que sólo la sintetizaremos brevemente: durante la discusión del artículo 5o. del proyecto enviado por don Venustiano, el diputado Héctor Victoria propuso que se formara una comisión

[19] Molina Enríquez, Andrés, *Esbozo de la historia de los diez primeros años de la Revolución agraria en México (de 1910 a 1920)*, México, Museo Nacional, 1932-1934.

que redactara un artículo sobre el problema laboral que sí atendiera las demandas de los revolucionarios. Los diputados "renovadores", que defendían en el Congreso el proyecto de Carranza, intentaron oponerse con argumentos jurídicos, pero fueron derrotados con argumentos políticos contundentes, esgrimidos por los diputados que comenzaron a agruparse como "jacobinos".

Los diputados eligieron a un "jacobino" y a un "renovador" (Pastor Rouaix y José N. Macías) para encabezar la comisión encargada de redactar el artículo que elevaría a rango constitucional los derechos de los trabajadores. En muchos aspectos el artículo 123, resultado del trabajo de la comisión, se convirtió en la legislación laboral más avanzada de la época, al llevar a la Constitución el derecho de huelga, la jornada de ocho horas, la fijación de un salario mínimo, reparto de utilidades, medidas de seguridad, despido sólo por causas justificadas, protección a las madres, abolición del peonaje por deudas, mecanismos de arbitraje para dirimir los conflictos entre trabajo y capital y otras estipulaciones.

Pero al mismo tiempo, otorgó al ejecutivo federal el papel de mediador en las relaciones obrero-patronales, con la facultad de autorizar la constitución de las organizaciones laborales y la capacidad de dictaminar sobre la licitud o no de sus huelgas. El artículo 123 dio así, al presidente de la República —como jefe del Estado mexicano—, un enorme poder sobre los trabajadores y sobre los patrones.

Fue también muy destacada la actuación de Rouaix en la redacción del artículo más novedoso y trascendente de la carta magna: el 27. Rouaix y el michoacano Francisco J. Múgica impugnaron el texto del proyecto del Primer Jefe y, con la experiencia del artículo 123 discutido previamente, lograron que se integrara una comisión, asesorada por los licenciados Andrés Molina Enríquez y José Inocente Lugo.

El proyecto redactado por la comisión establecía que la propiedad de las tierras y aguas correspondía originariamente a la nación, la cual tenía el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada, que podía ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tenía el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, por lo que se fraccionarían los latifundios para desarrollar la pequeña propiedad, y se dotaría de tierras y aguas a los pueblos que carecieran de ellas.

El mismo artículo establecía que corresponde a la nación el dominio directo del subsuelo; que sólo los mexicanos tienen derecho a adquirir el dominio directo de tierras y aguas, pero el Estado puede concederlo a extranjeros cuando renuncien a la protección de sus gobiernos. También declaraba nulas todas las operaciones de deslinde y concesión de tierras, hechas a partir de 1856, que hubieran privado de sus bosques, tierras y aguas a los condueñazgos, pueblos, comunidades y demás colectividades de población. Las reglas y mecanismos para la explotación de las riquezas del subsuelo permitieron regular y poner límites a las todopoderosas compañías extranjeras que las explotaban.

9. ¿Lo que ocurrió en México fue una revolución? Uno de los mejores parámetros para establecerlo es justamente el artículo 27 constitucional y su aplicación. Pues partimos de esta definición: si un movimiento social (generalmente armado,

pero no necesariamente) transforma las estructuras políticas del Estado, entonces es una revolución; si, además, esa revolución transforma estructuras económicas y sociales, se trata de una revolución social. Asimismo, las revoluciones transforman las actitudes de las personas, su forma de entender el mundo y de situarse en él.[20]

Regresemos a Durango, porque Pastor Rouaix seguiría con atención particular la reforma agraria en aquel estado. Con la destrucción militar del villismo, Domingo Arrieta ocupó la ciudad de Durango, primero en agosto y luego de manera definitiva el 25 de octubre. Los villistas nunca volverían a tomarla, pero los carrancistas nunca podrían tampoco pacificar el campo duranguense, surcado por incansables guerrillas villistas hasta 1920. En el momento en que se eligió al Congreso constituyente, la revolución villista parecía derrotada, y Durango (asolado por guerrillas encabezadas por antiguos jefes villistas que eran perseguidas por contraguerrillas), aparecía desolada y empobrecida. Pero las demandas agrarias que habían lanzado a los campesinos de la región a la guerra en que finalmente habían sido vencidos, seguían vigentes.[21]

Entre 1915 y 1917 hubo en Durango cinco gobernadores carrancistas, cuya principal preocupación era la represión de guerrilleros y bandoleros. En octubre de 1917 fue promulgada la Constitución Política del Estado de Durango, cuyos artículos 51 y 52 facultaban al legislativo local para erigir en pueblos libres a todas las poblaciones que como centros agrícolas, industriales o mineros, existieren o pudieren existir en el estado, para lo cual serían expropiados por causa de utilidad pública los edificios y terrenos necesarios para el fundo legal de los pueblos. Lo que se hizo fue elevar a rango constitucional (local) las leyes agrarias promulgadas por el gobernador Rouaix en 1913. Sin embargo, en 1917, el general Domingo Arrieta, recientemente electo gobernador constitucional, intentó neutralizar los efectos de estas disposiciones, cediendo a las presiones del señor Carranza y de los grupos de poder en el estado. Con todo, antes de 1920 varios poblados habían exigido que se aplicaran, siendo los primeros Villa Guillermo Prieto, antes Velardeña; Villa Guadalupe Victoria, antes Tapona; Villa Ignacio Allende, antes estación Catalina; y Villa Ignacio Ramírez, antes Sauces de Salinas.[22]

Además de las solicitudes de estas antiguas dependencias de las grandes haciendas de la región, al amparo del artículo 27 constitucional, los pueblos del partido de Cuencamé que desde 1911 se habían adueñado de terrenos de diversas haciendas, recurrieron a la Comisión Nacional Agraria para que, en el marco de las nuevas leyes, se normalizara su situación. El 14 de agosto de 1917 los vecinos de Peñón Blanco solicitaron la restitución de las tierras que les habían sido usurpadas. Dos semanas después, el 31 de agosto, los vecinos de Pasaje pidieron la restitución de las 75 826 hectáreas de que habían sido despojados por el propietario de Santa Catalina del Álamo. En 1918, 400 familias de Tapona, recién declarada pueblo libre con el nombre de Guadalupe Victoria —posteriormente erigida en

[20] Basado en Theda Sckocpol, Immanuel Wallerstein, Luis Villoro y Hanna Arendt. Salmerón Sanginés, Pedro, *1915: México en guerra*, *cit.*, p. 19.

[21] Salmerón Sanginés, Pedro, *1915: México en guerra*, *cit.*, pp. 286-289.

[22] Altamirano, Graziella *et al.*, *Durango: una historia compartida*, *cit.*, t. II, pp. 142-143.

cabecera municipal— solicitaron la dotación de tierras de la hacienda de Tapona. En 1919 el general Severino Ceniceros, representante legal de los pueblos unidos de Santiago y San Pedro Ocuila, solicitó la restitución de las tierras que les habían sido usurpadas, de las que estaban en posesión desde 1911. También en esos años los vecinos de Ignacio Ramírez, antes Sauces de Salinas, solicitaron que se les dotara de tierras, y los de Cuencamé exigieron la restitución de las tierras que disputaban a la hacienda de Atotonilco.

Los procesos legales fueron lentos, sólo Sauces de Salinas y Villa Madero obtuvieron sus tierras antes de 1920. Villa Guadalupe Victoria, antes Tapona, fue dotada con 4 000 hectáreas por decreto presidencial de diciembre de 1920, obteniendo luego varias ampliaciones. Los pueblos ocuilas, rebautizados como Ejido General Severino Ceniceros, recibieron 33 258 hectáreas, por decreto presidencial, en marzo de 1921. A Pasaje se le negó la restitución pedida, pero se le dotó con 10 000 hectáreas en 1926; los ejidos del pueblo fueron ampliados cuatro veces, quedando incluida la presa de Las Mercedes en la segunda ampliación. También de 1926 es el decreto presidencial que restituía a Peñón Blanco de 10 668 hectáreas de Santa Catalina del Álamo, a las que en 1930 se agregaron otras 12 640 hectáreas de la misma hacienda para formar cuatro colonias agrícolas con vecinos de Peñón Blanco.[23]

10. Durante los años veinte, los gobiernos de Obregón y Calles fueron resolviendo parcialmente las demandas de los pueblos de Durango. Por un lado, Pancho Villa al fin se rindió y en el norte del estado se establecieron cinco colonias agrícolas-militares para veteranos de la División del Norte, en una de las cuales, Canutillo, fijó su residencia el Centauro del Norte, desde donde llegó a presionar al gobernador Jesús Agustín Castro en favor del reparto agrario, hasta su asesinato, en julio de 1923.

Un poco antes, en plena campaña electoral de Obregón y como parte de la misma, el 4 de marzo de 1920 se fundó el Sindicato Agrario Confederado de Durango, que se integró con los comités particulares ejecutivos que, por ley, debían constituirse en todos los núcleos de población solicitantes de tierras. El objetivo de la organización era luchar por la restitución y dotación de tierras, enfrentando a las autoridades que obstaculizaban o impedían la aplicación de las nuevas leyes agrarias. Su dirección quedó integrada por Alberto Terrones Benítez como presidente; Margarito Machado como tesorero y Froylán Reyes como secretario. Machado había peleado en la revolución a las órdenes de Severino Ceniceros y era su sustituto en la representación jurídica de los pueblos Ocuilas; y Reyes, nativo de Peñón Blanco, era diputado local por el distrito de Cuencamé, con el espaldarazo y apoyo del todavía prestigiado general Ceniceros. Éste, a su vez, fue nombrado delegado

[23] Las demandas de restitución y dotación de estos pueblos, pueden verse en los siguientes expedientes del Archivo General Agrario (Secretaría de la Reforma Agraria, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano): Pasaje, 23/705; Guadalupe Victoria, 23/710; Peñón Blanco, 25/762; Ignacio Ramírez, 23/692; Ejido General Severino Ceniceros, 23/703.

del Sindicato a la convención de la naciente Confederación Regional de Obreros de México (CROM).[24]

El Sindicato Agrario de Durango coqueteó con la CROM, pero en octubre de 1920, cuando Antonio Díaz Soto y Gama, Aurelio Manrique y otros antiguos zapatistas recién aliados con el grupo en el poder y conocidos de Ceniceros de la época de la Convención, fundaron el Partido Nacional Agrario (PNA), Ceniceros y Terrones decidieron unirse a él, de manera que el general Severino Ceniceros, que acababa de ser electo, con el apoyo del Sindicato y la fuerza de su nombre, como senador de la República por el estado de Durango, se convirtió en un importante líder regional del PNA y como tal, presionó para que el gobierno resolviera favorablemente las demandas de dotación o restitución entabladas por los campesinos de Ocuila, de Pasaje y de otros pueblos de su región.[25]

Luego de esta lucha, Pastor Rouaix escribió, en 1929, que la transformación de la región era "la mejor justificación del movimiento revolucionario", porque, en claro contraste con lo que antes de la Revolución pasaba, cuando todos los extensos valles del sur del antiguo partido de Cuencamé pertenecían a dos enormes haciendas, "en la actualidad toda la llanura está cubierta de poblados libres con tierras propias".[26]

Podríamos decir, pues, que el villismo en Durango, derrotado en los campos de batalla, obtuvo una peculiar victoria en la derrota, al ver resueltos los agravios que los hicieron tomar las armas en 1910. Pero también podríamos preguntarnos ¿era esto lo único que pedían los villistas? ¿Su praxis revolucionaria no los llevó a posiciones que trascendían la mera demanda de tierras? ¿Les bastaba con eso, que a fin de cuentas, sólo aumentó el número de campesinos pobres en una zona antes semideshabitada? Ellos mismos dieron importantes respuestas a estas preguntas y a otras que podrían ocurrírsenos cuando entre 1925 y 1929 (justo cuando Pastor Rouaix, revolucionario oficial, escribía que la situación de la región era "la mejor justificación del movimiento revolucionario"):

> Un creciente número de campesinos agraristas de Durango se organizaron y desplegaron sus luchas enarbolando las banderas rojas con los emblemas de la hoz y el martillo. Los principales destacamentos de este renovado movimiento agrario brotaron entre los pueblos, rancherías y comunidades que, apenas unos años atrás, se habían alzado como bastiones del villismo… De esta manera, una década después, en los mismos va-

[24] Martínez y Chávez, *Durango*…, *cit.*, pp. 304-305.

[25] Sobre el Partido Nacional Agrario, véase Gómezjara, Francisco A., *El movimiento campesino en México*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1980, pp. 29-38. Archivo General Agrario, expediente 23/703, legajo 3.

[26] Rouaix, *Geografía*…, *cit.*, p. 137. Efectivamente, durante el periodo de Obregón y Calles se dio en Durango el mayor número de dotaciones de tierras en el norte, con la excepción de Chihuahua, y las tierras repartidas se concentraron en la región central del estado, entre Durango y San Juan del Río, y en el sur del antiguo partido de Cuencamé; sólo durante el cardenismo se repartieron más tierras en Durango —un poco más de las repartidas en los años veinte—, aunque ahora concentradas en La Laguna, en los municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo y Mapimí. Véanse las cifras en Aboites Aguilar, Luis, *Cuentas del reparto agrario norteño 1920-1940*, México, CIESAS, 1991, pp. 56-61.

lles y semiáridas regiones por donde se extendió la rebelión agraria encabezada por los revolucionarios villistas, ésta encontró una continuidad en la lucha de los jornaleros, peones y campesinos agraristas que reclamaban la destrucción del latifundio, el reparto de la tierra entre los pobres y que además ahora se proponían luchar para construir una sociedad sin propietarios y sin explotados.[27]

[27] Navarro, César, "El agrarismo rojo duranguense", en *Secuencia...*, nueva época, núm. 46, México, enero-abril de 2000, p. 169. Este movimiento de creciente importancia, duramente reprimido en 1929, fue acompañado en su inicio por Severino Ceniceros y Alberto Terrones Benítez, quienes se desligaron cuando el movimiento adoptó abiertamente la bandera comunista. Terrones terminaría convertido en un revolucionario oficial, y fue senador de la República por segunda y tercera ocasiones durante los sexenios de Ruiz Cortines y Díaz Ordaz. Era, pues, el ala radical de un movimiento agrario del que los grupos acaudillados por aquellos eran el ala moderada. En la "Confederación Roja" de Durango había, en 1927, sendas organizaciones campesinas de Cuencamé, Ocuila, Peñón Blanco, Ignacio Allende, Guadalupe Victoria y Pedriceña.

EL DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DIPUTADO HILARIO MEDINA EN LA CLAUSURA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

José Luis Soberanes Fernández*

En la tarde del miércoles 31 de enero de 1917, el Teatro Iturbide, en la bella y evocadora ciudad de Querétaro, fue convertido en sede del Congreso Constituyente. Se llevó a cabo la solemne sesión de clausura de esa magna asamblea que el 19 de septiembre anterior había convocado don Venustiano Carranza, desde la Ciudad de México, en su calidad de Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, en cumplimiento a las *Reformas a las Adiciones del Plan de Guadalupe,* expedidas cinco días antes; el noveno congreso constituyente de nuestro México como nación independiente.

Después de pronunciar las correspondientes promesas de guardar y hacer guardar la ley suprema recientemente aprobada, por parte del Primer Jefe como por el conjunto de diputados constituyentes, el diputado Hilario Medina formuló una pieza oratoria alusiva a la efeméride que se estaba llevando a cabo, discurso objeto del presente trabajo.

Hemos señalado en otra oportunidad[1] que, junto con don José Natividad Macías, don Fernando Lizardi y don Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina formó el cuarteto de diputados constituyentes más destacados de dicha reunión. Por ello no nos sorprende que hayan encomendado a Medina tal distinción.

Hilario Medina Gaona nació en la ciudad de León de los Aldama, Guanajuato, el 26 de junio de 1891, sus estudios elementales los realizó en su ciudad natal y los medios los empezó ahí mismo y los concluyó en la capital de la República, en la Escuela Nacional Preparatoria, de la que más adelante sería profesor de historia universal. Estudió la carrera de derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, de la Universidad Nacional de México, en donde obtuvo el título profesional correspondiente, y en la cual, más adelante, se desempeñaría también como profesor pero

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

[1] Soberanes Fernández, José Luis, *Y la Revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016, p. X.

de derecho constitucional.[2] Fue electo diputado al mencionado Congreso por el octavo distrito de Guanajuato, con sede en su natal de León de los Aldama, a los 25 años de edad. Es de destacarse que don Hilario fue ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (de la cual fue presidente en tres ocasiones) entre 1941 y 1958 en que se jubiló y posteriormente fue electo senador de la República por el Distrito Federal, habiendo fallecido el 2 de agosto de 1964, a unos cuantos días de cumplir dicho encargo legislativo, a los 73 años.

Independientemente de la pieza oratoria objeto del presente trabajo, entre las principales intervenciones del licenciado Medina en el Congreso Constituyente, encontramos las siguientes.

1) En el artículo sexto de la Convocatoria, se señaló que el Congreso Constituyente contaría con dos meses para elaborar la nueva ley suprema de la nación, tiempo evidentemente breve. Además, entre otras cosas, la asamblea solamente podía sesionar media jornada ya que la otra mitad la tenía que asumir la Comisión de Constitución para elaborar los dictámenes correspondientes; por tal motivo, en la sesión de 23 de diciembre de 1916 se pidió y se consiguió formar una segunda Comisión de Constitución, habiéndose acordado ese mismo día que dicha segunda comisión estuviese integrada precisamente por Hilario Medina, junto con Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. En comparación con los miembros de lo que pasaría a ser la primera Comisión (Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román), técnicamente era superior esa segunda.

2) En la decimoctava sesión, llevada a cabo la tarde del miércoles 20 de diciembre, se inició la discusión del artículo séptimo; después de un farragoso debate, en esa oportunidad se volvió sobre una antigua discusión del Constituyente de 1856-1857 relativa al juicio por jurado para delitos de imprenta, lo cual había sido modificado por reforma de 1883, sólo que ahora se limitaba a los ilícitos cometidos por medio de la prensa ("delitos cometidos por los escritores públicos") contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

Para hablar propiamente contra el dictamen, ya en la sesión del 21 del mismo mes de diciembre, y más específicamente contra lo que añadió la Comisión de Constitución al Proyecto del Primer Jefe, fue el diputado jalisciense Paulino Machorro y Narváez, quien se manifestó en contra de la inclusión del juicio por jurado en general; luego subió el diputado coahuilense Jorge von Versen, quien, a través de un discurso muy florido y con poca sustancia, defendió el juicio por jurado tratándose de delitos de prensa. Esteban Baca Calderón (el C. Calderón) se expresó en contra de los jurados ya que sería un privilegio "y privilegios no los queremos para nadie". Después subió a la tribuna el diputado poblano Froylán C. Manjarrez para pedir el juicio por jurado tratándose de periodistas, quienes en muchas ocasiones

[2] La biografía más completa hasta ahora de Hilario Medina la hizo Héctor Dávalos Martínez, en *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, 1990, pp. 278-288; en donde se refiere a él como "Hombre reflexivo, de carácter hosco, sobrio y poco afecto a las bromas".

tienen la misión de fiscalizar los actos del gobierno y cuestionaba: ¿cómo va a ser el gobierno el que los va a juzgar? No puede ser juez y parte, por ello pedía el jurado; siguió el diputado tlaxcalteca Modesto González Galindo, quien no estuvo de acuerdo con el juicio por jurado tratándose de periodistas, porque ello representa un privilegio, porque muchas veces el jurado se integraba con analfabetos "que son más fácilmente impresionables" (aunque se exigía en el propio texto que los jurados supieran leer y escribir), que los periodistas honrados no tenían que temer a los jueces, sino aquellos malos periodistas que tenían el propósito de delinquir. Continuó el diputado Espinosa (el *Diario de los Debates* no aclara cuál de ellos) a favor del dictamen, explicitando que era diferente el jurado del artículo 20 (por delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación) de lo que se pretendía en el séptimo (por los delitos de injurias, de calumnia y de difamación) que era un verdadero privilegio, por lo cual pidió se aprobara el dictamen. Pasó el general Múgica a defender su dictamen, utilizando los argumentos de Espinosa y, finalmente, Jara abonando en lo mismo. Hilario Medina terminó con el problema cuando propuso:

> El C. Medina: Si es innegable que el criterio de la asamblea es uniforme en cuanto al principio de la libertad de imprenta, yo creo, dígolo por mí, que al llegar el momento que va a ser muy doloroso, porque repugna en mis propósitos votar en contra del artículo 7o. tal como está concebido, porque no estoy de acuerdo en el establecimiento del jurado ni estoy de acuerdo con la redacción que le ha dado la comisión a la proposición del general Jara; en tal concepto me parece propio que la comisión divida el artículo en partes, para que votemos todos por la libertad de imprenta y en contra por el establecimiento del jurado los que estemos en contra.

De esta forma se resolvió, a través de la Comisión de Estilo, ya que en la sesión del 27 de enero de 1917 se propuso por ésta suprimir el párrafo cuestionado.

3) Otra intervención sobresaliente de don Hilario fue la relativa a la cuestión penitenciaria. En la vigésimo segunda sesión del Constituyente, se presentó el dictamen del artículo 18. El Proyecto de don Venustiano venía a sentar algunas bases del derecho penitenciario, al establecer que serían diferentes los lugares donde servían de prisión preventiva a aquellos donde se purgaría una pena, que, cuando la pena fuese superior a dos años, serían las colonias penales, las cuales estarían administradas por el gobierno federal, se situarían fuera de las poblaciones y cada estado pagaría los gastos que generaran sus propios reos.

El dictamen de marras, sin dejar de reconocer las ventajas de centralizar el sistema penitenciario, señaló que la Federación tenía mayores recursos económicos y científicos, se manifestó en contra, por la afectación al régimen federal que traía consigo, señalando que hasta ese momento "las penitenciarías establecidas por la Federación han sido tan deficientes como las de los estados", que se ignorarían las circunstancias locales y que los penales podrían quedar muy alejados de la residencia de los sentenciados, lejos de sus familias y del único lazo que los une a la sociedad. Y una cosa muy importante: se establecía el régimen penitenciario sobre

la base del trabajo como medio de regeneración, pero desechando la propuesta de crear colonias penitenciales.

El primero en hacer uso de la palabra fue David Pastrana Jaimes, a continuación hizo uso de la voz uno de los redactores del Proyecto, el diputado José Natividad Macías, quien explicó las ideas postuladas por el Primer Jefe en su Proyecto, con una larga alocución en que habló de la evolución del derecho penal, para señalar que lo más avanzado en sistemas penitenciarios eran las colonias penales; se manifestó en contra del postulado del trabajo obligatorio, que según él era imposible con cárceles tan reducidas e insalubres como las que había en nuestro país, que según el médico de la penitenciaría de México, doctor Ricardo de la Cueva, nueve de cada diez presos salían locos o tuberculosos de ese centro penitenciario, por lo cual era más peligroso para la sociedad que los delincuentes anduvieran sueltos; por ello mismo, la idea contenida en el Proyecto era establecer las colonias penales —como las Islas Marías— y, sin embargo, como era tan bajo el presupuesto de los estados para cárceles que hacía imposible establecer sistemas penitenciarios adecuados, y mucho menos colonias penales, con todos los adelantos científicos modernos, en todos los estados, por tanto, se debía encomendar tal función a la Federación, con la filosofía penitenciarista subyacente en el Proyecto de Carranza, pero siempre para purgar penas de más de dos años, pues en menores no tenía sentido.

Acto continuo vino don Hilario Medina, y a través de un largo y erudito discurso explicó las más recientes teorías penales para aquella época, particularmente se refirió al Positivismo Criminológico fundado por Cesare Lombroso y seguido por Raffaele Garofalo y Enrico Ferri, aprovechando para echarle en cara a su predecesor en el uso de la voz, que no estaba al día en las últimas teorías penales, sólo en la "teoría de la venganza que era la tesis de la escuela clásica"; se manifestó a favor de las colonias penales, pero que no dependieran del gobierno federal, sino de los estatales, en razón del principio federalista.

Lo que más llama la atención de esta intervención del licenciado Medina fue el alto nivel intelectual de la misma, que llevó a su paisano, colega abogado y adversario intelectual, don José Natividad Macías, a decir: "Permítaseme dirigir una calurosa felicitación a mi compatriota Hilario Medina, quien se ha revelado como un gran jurista y hombre de ciencia. Me siento orgulloso de tener un paisano tan inteligente como hoy se ha revelado",[3] y posteriormente, a pesar de ser 34 años mayor, siempre se refirió a él como "mi distinguido paisano".[4]

4) Una de las grandes aportaciones de la Constitución mexicana de 1917 fue la Reforma Agraria, que tuvo su antecedente en el Decreto expedido por Venustiano Carranza en el puerto de Veracruz el 6 de enero de 1915. Dicho ordenamiento tenía una redacción bastante oscura y el Proyecto de Constitución no aclaraba las cosas, por ello fue muy importante la intervención de don Hilario para precisar el tema: en virtud del Decreto de Desamortización de 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo) se abolió la propiedad comunal, se ordenó su división y reparto entre los comuneros, en algunos casos así se hizo, en otros no, en el primer supuesto se trataba de

[3] *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, ed. facsimilar, México, 1985, t. I, p. 951.

[4] Pastrana también lo llamó "tinterillo".

legítima propiedad; el problema se suscitó en el segundo supuesto ya que los pueblos que no procedieron al reparto fueron despojados de sus tierras, ya por presión de los colindantes, ya por acción de las compañías deslindadoras, pues en muchos casos, las comunidades indígenas carecían de títulos de propiedad de sus tierras comunales, desde la época colonial, o estos títulos se habían perdido;[5] en virtud de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 se había dispuesto la restitución de dichos inmuebles. En el texto propuesto se constitucionalizaba dicha Ley Agraria. Gracias a dicha intervención, se aclararon las cosas; además, digno de mención, fue, en la discusión de este precepto, la apasionada defensa del orden jurídico establecido hecha por el diputado Hilario Medina.

5) Otra grave cuestión fue la de los ingresos de los estados y sus municipios. Al respecto, la Comisión había propuesto modificar el Proyecto Carrancista en estos términos:

> Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión… ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica… Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado… sin perjuicio del amparo de garantías… Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

El problema se suscitó con la fracción II. Comenzó el diputado Josafat Márquez preguntando si los municipios cobrarían los impuestos que correspondían al estado o sólo al mismo municipio, le contestó Hilario Medina que a los del estado.

Después de una larga discusión, en la sesión permanente del 29 al 31 de enero se resolvió el tema de la fracción II del artículo 115; para esto, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina propusieron la siguiente redacción:

> II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada estado, en los términos que disponga la ley respectiva.

[5] Su fundamento legal lo encontramos en la Ley de Terrenos Baldíos del 23 de julio de 1863 que fue sustituida por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894 con su correspondiente Reglamento para los Procedimientos Administrativos en Materia de Terrenos Baldíos y Nacionales, Excedencia y Demasías del 5 de julio de 1894. Normas que se complementaban con la Ley sobre Deslinde y Colonización de Terrenos Baldíos del 15 de diciembre de 1883, su Reglamento del 15 de julio de 1889, y con la Ley sobre Cesión Gratuita de Terrenos Baldíos y Nacionales del 27 de noviembre de 1896 y su Reglamento del 6 de septiembre de 1897.

Después de una absurda discusión, más de cuestiones procedimentales que de fondo, a las que eran tan afectos los constituyentes, el diputado Gerzayn Ugarte propuso esta redacción: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades"; la asamblea aceptó que se tomara en consideración esta propuesta, Jara y Medina retiraron su propuesta; sin mayor debate se sometió a votación la propuesta de Ugarte, habiendo sido aprobada por 88 votos contra 62, pasando a ser la fracción II del artículo 115 constitucional.

6) En esa misma sesión, cuando se debatía lo relativo al amparo judicial, se dio lectura a un voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina sobre esta misma cuestión, que no era otra cosa sino suprimir el amparo contra las resoluciones judiciales, retomando la tesis que se defendió en 1868 y después fue abandonada radicalmente, proponiendo, de una forma un tanto extraña, se dejase solamente la fracción primera del artículo 102 de la Constitución de 1857, ignorando toda la propuesta carrancista de artículo 107 (que venía a ocupar el lugar que en 1857 tenía el 102). Por supuesto, con toda la historia que traía atrás el amparo judicial, la propuesta de Medina y Jara no sacó más que cuatro votos a favor.

7) Independientemente de todos los preceptos reseñados, tenemos lo que finalmente fue el artículo 134 constitucional. En la 61 sesión del 25 de enero de 1917, por la tarde, los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina, miembros de la segunda comisión, presentaron una iniciativa que, en su parte conducente, decía:

> Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.
>
> …
>
> La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable Asamblea:
>
> Artículo 131. Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

No sabemos si se debatió y aprobó esta propuesta, ya que en la 62 sesión, del 25 de enero, por la noche, cuando se discutieron y aprobaron todos los preceptos correspondientes a los tres últimos títulos de la Constitución, en el *Diario de Debates* no se relata ninguna discusión y aprobación de lo que en el texto finalmente promulgado sería el artículo 134. Huelga decir que dicho precepto representó un avance muy importante en la democratización del país y el correcto manejo de los recursos públicos, aunque tardarían varias décadas en aplicarse efectivamente.

Como se habrá podido observar, el diputado Hilario Medina, no fue un constituyente más, fue uno de los mejores, a pesar de su juventud, tenía entonces 25 años;

por ello, no nos extraña que se le haya escogido para pronunciar la pieza oratoria que ponía punto final al Congreso Constituyente de 1916-1917. Veámoslo a continuación.

Discurso del ciudadano diputado Hilario Medina con el que se concluyó la sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente, efectuada en el "Teatro Iturbide" la tarde del miércoles 31 de enero de 1917

Después de rendir la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución expedida ese mismo día, por parte del presidente del Congreso Constituyente, Luis Manuel Rojas, de los diputados presentes y, finalmente, del Primer Jefe, Venustiano Carranza, el diputado Hilario Medina pronunció el siguiente discurso alusivo.

El C. Medina: Ciudadano presidente del Congreso Constituyente, ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; ciudadanos diputados:

Una vibrante y viril caricia que ha pasado por el alma nacional, evoca en estos momentos todo un pasado, y presente ante los ojos, llenos de admiración en contemplaciones extáticas, todo un porvenir brillante.

El alma nacional seguramente que puede estremecerse con las clarinadas que han mandado a los cuatro vientos sus pájaros de bronce y han venido a despertar en todos nosotros dos cosas: un recuerdo agudo de una lucha dolorosa por las libertades y la confianza y la seguridad en el triunfo de estas mismas libertades, y en la futura gloria y prosperidad de la inmensa, de la gloriosa, de la tanto más amada cuanto más dolorida patria mexicana.

Señores diputados: ¿cuál ha sido la obra, la obra que hemos concluido? Preguntémonos con ánimo de llegar a la verdad ¿cuál ha sido hasta hoy nuestro pasado y qué es lo que queremos que sea en lo de adelante? Realizamos en este momento el ideal, el milagro de detener el tiempo, pesarlo en nuestras manos y poder auscultar, como lo hicieran los enamorados, con los pétalos de la rosa, que van arrancando uno a uno, cuál es el porvenir, y si debe tener para nosotros las palabras afirmativas de todas las glorias y de todos los ideales.

La Constitución Política que se acaba de protestar solemnemente en estos momentos, seguramente que va a demostrar al pueblo mexicano que no fueron una mentira las palabras que se grabaron en el glorioso Plan de Guadalupe; que no fueron una mentira las palabras que el Primer Jefe lanzaba a los cuatro vientos de la nación; que ya el pueblo mexicano podía tener confianza en sus supremos destinos, porque ya venía laborándose poco a poco la obra a que hoy se ha dado término y que, por lo tanto, ya podía otra vez recobrar la confianza y lanzarse y seguir hacia la conquista del lugar que indudablemente le tiene reservado el destino.

Decidme, señores diputados, ¿cuál es el papel, cuál debe ser el papel, cuál debe ser la influencia del enorme peso de millones de voluntades apuntadas hacia los destinos

de un pueblo? Seguramente que pesarán mucho en esa balanza, y que esos destinos tendrán que ser tales cuales deben ser.

En la Constitución Política que se acaba de protestar hay, como los grandes basamentos, como las macizas columnas en donde está el edificio constitucional, cuatro cosas principales: El artículo 3o., que se refiere a la cuestión de la enseñanza; el artículo 5o., que ha resuelto el problema del trabajo; el artículo 24, que se refiere al llamado problema religioso, y el artículo 129, que ha dado una organización a esa clase social que se llama el Clero. De esas cuatro cosas, señores diputados, que son, como he dicho, las columnas del edificio, hay dos que corresponden, o mejor dicho, todas ellas corresponden a lo que nosotros podemos llamar la reforma social, y todas las demás que hacen nuestra Constitución, son precisamente las que hacen la reforma democrática o política; y si es cierto que en esta Cámara, en un principio hubo alguna diferencia de tendencias, yo creo, si es cierto que existen, que ellas serán solamente en la apreciación de los límites de las reformas; por una parte la reforma política, que se refiere a la organización del gobierno, y por otra parte la reforma social, que ha puesto los fundamentos de la reforma social. El trabajo, la enseñanza, han sido grandes necesidades, y han sido medidas de defensa que hemos creído necesario asegurar al pueblo mexicano. Las otras dos cuestiones han sido, señores diputados, no en la parte que se refiere al sentimiento religioso, porque aquí se han distinguido perfectamente estas dos cosas: una, el sentimiento religioso, y otra, los dos hijos espurios de ese sentimiento, que son el fanatismo y el clericalismo. Habiéndose distinguido perfectamente estos aspectos, nosotros nos hemos visto en la necesidad de respetar uno y limitar al otro, es decir, al fanatismo, por medio de la enseñanza, prohibiendo la intervención de los malos elementos, y al otro, esto es, al clericalismo, nos hemos visto en la necesidad de cogerlo —a semejanza de lo que decía la leyenda helena del gigante Anteo, que cobraba nuevas fuerzas al tocar la tierra—, hemos tenido la necesidad de levantarlo y ahogarlo en el aire para que no cayera en tierra y recobrara de nuevo sus fuerzas. Las otras reformas, señores diputados, que se refieren al trabajo, son indudablemente la base y el escudo de la resolución definitiva del problema social del trabajo. Y si se me precisara a hacer en estos momentos un juicio sintético de la obra constitucional, yo podría decir que tiene dos aspectos: uno, el aspecto político, que se ha resuelto definitivamente, y otro, el aspecto social, sobre el cual hemos puesto los grandes basamentos para su resolución definitiva también. En la parte política constitucional seguramente que hemos encontrado la forma definitiva. Largos años de experiencia nos habían acreditado que no estaban bien ponderados los poderes fundamentales en los cuales reposa la confianza pública, y apoyados en esa experiencia y por medio de datos científicos que pudimos allegar, hemos logrado, hemos buscado y seguramente que hemos conseguido, que cada uno de esos poderes fundamentales funcione en la órbita de sus atribuciones y mantenga entre sí un equilibrio, de tal modo que no pueda perturbarse y mantenga todas las instituciones en el lugar que deben tener. El Departamento Judicial ha sido motivo de largas discusiones, de trabajos sesudos, y hemos conseguido indudablemente que el Departamento Judicial, de hoy en más, se encargue de velar por la Constitución, por el funcionamiento de todos los poderes, y tenga a su favor la justicia, la serenidad, la alteza de miras; esta es, señores diputados, la obra que nosotros hemos concluido en estos momentos. Yo aseguro solemnemente ante la faz de la nación, que con seguridad está pendiente de nuestros menores actos; yo aseguro que la obra es buena. Todavía más, señores diputados: aseguro también y afirmo que la obra es bella; es bella la obra, señores diputados. ¿Se ha visto en otras veces el espectáculo de

todo el pueblo levantado para acabar con aquel individuo ebrio de sangre, de vino y de vergüenza que con su espadón brutal había roto las leyes más sagradas del pueblo mexicano? ¿Se ha visto esa inmensa obra realizada en un momento dado por la fe y el patriotismo de los hombres que la han hecho; se ha visto también en la época o en todas las épocas de la historia mexicana, a un hombre que ha asumido todos los poderes en un momento dado y ha usado de ellos con toda discreción y que luego se presenta ante la faz de la nación sencillo y puro, y viene a mostrar lo que es la obra y el ideal?, y que un poco más tarde, señores, se presentará ante el Congreso Constitucional a exhibir la obra, a decir a los futuros representantes del pueblo: "He aquí la obra, la patria estaba herida, enferma, triste y desconfiada". Unos cuantos apasionados, aquellos que hacen las politiquerías, los círculos de amigos, la habían cubierto con oropeles mentirosos y efímeras apariencias, pero en el fondo, la patria mexicana estaba enferma, llena de desconfianza, adolorida, llena de escepticismo; entonces yo he recogido la patria otra vez, la he podido confeccionar según todos los ideales y según todas las aspiraciones de un pueblo. En un momento supremo, acaso de la adivinación del porvenir, he podido escuchar el hondo palpitar de todos y cada uno de los corazones de los mexicanos y he podido confeccionar una nueva obra, una nueva patria, que yo os exhibo en estos momentos, levantándose de las agitaciones revolucionarias, como se levantaba la inmaculada Venus de Médicis en su blancura seráfica, en su desnudez pura. Así os presento una nueva patria. Adoradla! (Aplausos estruendosos).

Esa será seguramente, señores, esa será la presentación de la obra en el Congreso que va a juzgar de esa misma obra. Nosotros, nosotros que nos ha tocado por una suerte envidiable indudablemente, nosotros que hemos tenido en nuestras manos también el palpitar de una parte de esos problemas, a la resolución de los cuales hemos puesto todo nuestro patriotismo, debemos confirmar el veredicto que indudablemente tienen que pronunciar las generaciones, para que más tarde el futuro no nos vaya a hacer el agravio de que nosotros no pudimos, no supimos comprender al gran hombre que realizó la obra; y nosotros debemos repetir que es, indudablemente, que es como lo fueron Washington en los Estados Unidos, Juárez en México, el primero en la paz, el primero en la guerra y el primero en el corazón de sus conciudadanos. (Aplausos.) Puesto que habéis, señores diputados, ratificado mis palabras con este espontáneo aplauso, es indudablemente ésta la más alta significación de lo que es el Congreso Constitucional juzgando esa obra. Pues bien, señores diputados, que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja; que esa obra la defendamos todos y cada uno de nosotros, cuando ya hemos tenido el grandioso ejemplo de lo que es una protesta constitucional; porque una protesta, al respetar las leyes del país y las adiciones y reformas de aquellas leyes del país, esa protesta fue la que levantó en armas al pueblo mexicano cuando se violaron aquellas leyes. Ya tenemos ese ejemplo y ya sabemos lo que debe ser una protesta; siguiendo con aquel compromiso que todos contrajimos cuando nos obligamos a hacer una obra, debemos continuarla y defenderla y propagar a los cuatro vientos la semilla de la revolución, hecha Constitución y hecha ley. Ahora sí, señores, la Revolución tiene ya una fórmula, ya tiene un símbolo. El pueblo, el sentimiento popular, que seguramente no puede apreciar las exquisiteces, el refinamiento de esa misma obra, el pueblo sí verá un símbolo en la nueva Constitución; y verá sobre todo un símbolo en el frontispicio de esa obra, que se llama "Garantías individuales". Sabrá que él puede conservar el producto de su trabajo; sabrá que se le respetará su vida; sabrá que puede instruirse con entera libertad en una amplia atmósfera de libertad religiosa, que puede entrar y salir de la República; y el pueblo,

> como he repetido, que acaso no puede comprender refinadamente, sí obra por el sentimiento, sí sabe que está garantizado por todo un código, por todo un Poder público, y que no habrá de hoy en más una autoridad, por poderosa que sea, que pueda venir a lastimar los derechos de ese pueblo. Esta, señores diputados, será seguramente la parte más popular y la más enérgicamente defendida por las masas populares.
>
> Nosotros, que hemos comprendido acaso hasta un poco más lejos, porque indudablemente nuestro patriotismo nos ha inspirado hasta dónde debe llegar la obra, seguramente que debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución; y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución de 57, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la Revolución hecha ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete. He dicho. (Aplausos nutridos).
>
> Después de esas emotivas palabras, se retiró el Primer Jefe, se leyó y aprobó el acta correspondiente, el presidente de esa magna asamblea la clausuró y se oyeron los gritos: ¡Viva la Revolución! ¡Viva Carranza! ¡Viva el Congreso Constituyente!

En primer lugar, tenemos que decir que es una pieza oratoria muy de la época, pronunciada por un joven abogado del Bajío que quería lucirse, lleno de hipérbole, embelesado por el momento histórico que estaba viviendo y consciente y obviamente emocionado de la responsabilidad política que representaba articular el discurso de clausura del Congreso Constituyente de 1916-1917, obra cumbre de la Revolución Mexicana. Contiene errores, evidentemente, pero muy entendibles y justificables por la premura con que seguramente se le encomendó y el innegable cansancio después de esas intensas y maratónicas sesiones de la magna asamblea, en donde para nada Hilario fue testigo mudo, sino atento y asertivo participante.

Según Medina, en el discurso de marras, son cuatro las aportaciones fundamentales de la ley suprema que se acababa de aprobar: "El artículo 3o., que se refiere a la cuestión de la enseñanza; el artículo 5o., que ha resuelto el problema del trabajo; el artículo 24, que se refiere al llamado problema religioso, y el artículo 129,[6] que ha dado una organización a esa clase social que se llama el Clero" y a continuación señaló que esos cuatro tópicos "corresponden a lo que nosotros podemos llamar la reforma social" y a todo el resto Medina las califica de "reforma democrática o política".

Y se ve que nuestro personaje estaba imbuido en toda la cuestión religiosa, pues de las cuatro columnas mencionadas, tres se referían al mismo, por ello no nos extraña que dijera: "se han distinguido perfectamente estas dos cosas: una, el sentimiento religioso, y otra, los dos hijos espurios de ese sentimiento, que son el fanatismo y el clericalismo", de tal suerte, aseguraba, respetando el primero, limitaban al fanatismo por medio de la enseñanza, "prohibiendo la intervención de los malos elementos"; por lo que se refiere al clericalismo, recordando el mito de Anteo, apuntó:

[6] Originalmente era el 129, pero después, por la introducción del artículo 123, se movió la numeración y acabó como 130.

"Hemos tenido la necesidad de levantarlo y ahogarlo en el aire para que no cayera en tierra y recobrara de nuevo sus fuerzas".

Nos llama la atención que la cuestión laboral la refiriera al artículo 5o. y no al 123, como hubiera sido adecuado.

Después se refirió al Poder Judicial (que él llama Departamento Judicial) y aseguró que lo habían configurado para: "velar por la Constitución, por el funcionamiento de todos los poderes, y tenga a su favor la justicia, la serenidad, la alteza de miras". Quizá lo trascendente fue el penúltimo párrafo que señalaba:

> El pueblo, el sentimiento popular, que seguramente no puede apreciar las exquisiteces, el refinamiento de esa misma obra, el pueblo sí verá un símbolo en el frontispicio de esa obra, que se llama "Garantías individuales". Sabrá que él puede conservar el producto de su trabajo; sabrá que se le respetará su vida; sabrá que puede instruirse con entera libertad en una amplia atmósfera de libertad religiosa, que puede entrar y salir de la República; y el pueblo, como he repetido, que acaso no puede comprender refinadamente, sí obra por el sentimiento, sí sabe que está garantizado por todo un Código, por todo un Poder público, y que no habrá de hoy en más una autoridad, por poderosa que sea, que pueda venir a lastimar los derechos de ese pueblo.

Seríamos injustos con don Hilario Medina si nos quedamos solamente con su discurso de 31 de enero de 1917, preparado por un joven de 25 años, en un momento de particular exaltación, cansado, más bien agotado, y con unas circunstancias extraordinarias, que hemos mencionado con anterioridad. Independientemente de la referencia bibliográfica que incluimos al final de este modesto trabajo, hemos querido concluir el mismo con una breve referencia a otro discurso, éste pronunciado 19 años después, en una coyuntura muy diferente y que consideramos refleja más el pensamiento de Medina.

Este trabajo fue leído el 5 de febrero de 1936, en la velada celebrada por la Asociación de Constituyentes para conmemorar el XIX aniversario de la carta magna de 1917. Trabajo publicado en 1942 por la Antigua Imprenta de Murguía, en la Ciudad de México, y reeditado en 1987 por el gobierno del estado de Querétaro y el INEHRM, dentro del volumen titulado *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*.

Antes que nada, tenemos que entender el momento histórico en que leyó este documento: 1936, en pleno apogeo de la administración de Lázaro Cárdenas, en donde se planteaban cambios radicales al sistema político mexicano, evidentemente hacia la izquierda, que llevó a Hilario Medina a iniciar señalando:

> La Constitución de Querétaro pasa por una crisis muy seria; sin ser atacada ostensiblemente, tiene enemigos en todas partes; más aún, aunque es respetada en apariencia, hay corrientes que preparan su ruina.
>
> Los contrarrevolucionarios sencillamente la detestan, los socialistas la desconocen, pero la aprovechan en lo que les es útil; los comunistas y los anarquistas la desprecian y andan pidiendo recetas de fuera para aplicarlas a nuestros males; los individualistas

> y los terratenientes tienen para ella un marcado desdén por haberlos privado de algo; quienes la encuentran insuficiente y atrasada, quienes la juzgan bolchevique.

Su discurso, que tituló, como apuntamos antes, *Socialismo constitucional*, se va a centrar en tres pilares, fundamento del problema social de México: tierra, trabajo y educación. El primero referido, obviamente, a la reforma agraria; el segundo, a la cuestión obrera, en donde hará una extensa descripción de los antecedentes históricos y crónica parlamentaria en el seno del Congreso Constituyente del artículo 123 constitucional y el sindicalismo consecuente; y, el tercero, no se refirió al texto original de 1917, sino a la reforma de 1934 que introdujo la "educación socialista" como modelo obligatorio de toda la instrucción que se impartiera en el país. En este último punto es donde aprovecha Hilario para continuar desarrollando su teoría del "socialismo mexicano[7] de carácter constitucional", para finalmente compulsarlo con el comunismo ruso, y concluir que son dos vías diferentes; tesis interesante para ese momento histórico (evidentemente no lo podemos valorar con los criterios democráticos del siglo XXI), que lo llevó a concluir:

> De acuerdo con nuestras experiencias, nuestro pasado, nuestras esperanzas, nuestra cultura de pueblo latino, parece que el régimen dentro del cual debe construirse el México de mañana, estará dentro de estos grandes lineamientos: un régimen ni comunista ni fascista, ni precisamente democrático, no precisamente transaccionista [francamente no sabemos en qué quede]. Algo completamente distinto de lo que otros pueblos de la tierra han empleado hasta ahora.

Aunque realmente pensamos que lo que Medina proponía era un régimen fascista, que él denomina "régimen político social corporativo democrático constitucional" y su forma visible sería una República Corporativa Democrática Central, con lo cual no solamente estaría anulando la Constitución mexicana de 1917 sino desconociendo la historia y la tradición constitucionales mexicanas.

En fin, esas son algunas pinceladas biográficas de uno de los diputados más importantes del Congreso Constituyente de 1916-1917 y notas de una pieza oratoria trascendente. Con ella se cerró esa importante asamblea que nos legó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo centenario hemos empezado a conmemorar.

Bibliografía

Congreso Constituyente, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Pról. Hilario Medina, México, 1916-1917.

[7] Tesis que venía manejando desde hacía cuatro años, particularmente en la ponencia que sustentó en el Congreso Jurídico Nacional, el 26 de septiembre de 1932. *Cfr. La Constitución político-social*, México, Imprenta Comercial Mexicana, 1932; reproducida en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, *cit.* pp. 61-82.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990.

MEDINA, Hilario, "Discurso inaugural. Cursos de invierno 1956. Escuela Nacional de Economía", en *El liberalismo y la Reforma en México*, México, UNAM, 1957.

———, "Discurso pronunciado por el el Sr. Lic. Hilario Medina", en *El liberalismo y la Reforma en México, por Hilario Medina, Alfonso Caso, Ricardo Torres y otros*, t. VIII, México, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1957.

———, "El constituyente de 1856", *Revista de la Facultad de Derecho*, t. VI, núm. 21, enero-marzo de 1956, pp. 9-25.

———, "Génesis de la Constitución", *Pensamiento Político*, vol. V, núm. 19, noviembre de 1970.

———, "La Constitución político-social", conferencia sustentada por el Lic. Hilario Medina, ante el Congreso Jurídico Nacional el lunes 26 de septiembre de 1932, en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, Gobierno del estado de Querétaro, INEHRM, 1987.

———, "La Reforma desde el punto de vista del derecho constitucional", *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, t. I, núm. 3, 1930.

———, *Socialismo constitucional, tierra, trabajo y educación*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1942, en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, Gobierno del estado de Querétaro, INEHRM, 1987.

EN TORNO A LAS ACCIONES Y LOS PROCESOS COLECTIVOS

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Nuevo paradigma constitucional y procesos colectivos*. II. *Nuevos derechos y revolución procesal*. III. *Acciones de clase y tendencia de acceso a la justicia*. IV. *Difusión mundial de los procesos colectivos*. V. *Su influencia en Latinoamérica*. VI. *Antecedentes en México*. VII. *La reforma al artículo 17 constitucional*. VIII. *La reglamentación*. IX. *Mejora en la norma constitucional y reglas legislativas más avanzadas y abiertas*.

I. NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL Y PROCESOS COLECTIVOS

Las reformas en amparo y derechos humanos se produjeron en procesos legislativos casi paralelos, una se publicó el 6 de junio de 2011 y la otra el 10 del mismo mes y año, en tanto que la de procesos colectivos lo fue desde el 29 de julio de 2010.

En general, puede afirmarse que tales enmiendas constitucionales se inspiran en una concepción de avanzada y entrañan un nuevo paradigma constitucional, en virtud de que han ensanchado el horizonte de los derechos humanos, reforzando las garantías jurisdiccionales y fortaleciendo de manera decidida el Estado de derecho.

En el nuevo paradigma la introducción de las acciones y los procesos colectivos puede revolucionar la justicia mexicana, aunque debe reconocerse que los resultados de la reforma constitucional y legal son desalentadores, por ello es conveniente mejorar la norma constitucional y establecer reglas más avanzadas y abiertas que impulsen su ejercicio.

II. NUEVOS DERECHOS Y REVOLUCIÓN PROCESAL

La modernidad y el desarrollo han conducido a los seres humanos a niveles superiores de vida, pero al propio tiempo han provocado abusos en el entorno y suscitado

situaciones adversas para el ejercicio pleno de los derechos. Para enfrentarse a las nuevas realidades surgieron los derechos de tercera generación, así como se han perfilado mecanismos procesales para proteger los intereses colectivos, difusos o incluso individuales, pero que pueden incidir colectivamente. El derecho pretende proteger bienes que tradicionalmente no estaban en el comercio, como el aire, el agua u otros elementos del medio ambiente, pero que pueden fácilmente contaminarse por la industria, la explosión demográfica u otras causas. El patrimonio histórico artístico o cultural, por su parte, ha dejado de ser asunto individual o incluso nacional, para ser cuestión que concierne a toda la humanidad, cualquier persona está interesada en su conservación y respeto. Las telecomunicaciones, esto es, el radio, la televisión, o Internet, pueden inducir mediante publicidad engañosa el consumo de ciertos productos, provocar abusos de industrias o comercios de carácter monopólico, prestar servicios a precios muy elevados o ineficientes, sin que el consumidor encuentre defensas jurídicas apropiadas. En fin, los propios avances científicos, como la biotecnología, la nanotecnología y otras invenciones, al propio tiempo que promueven el progreso entrañan riesgos que implican ampliar o ejercitar nuevos derechos.

A nuevas realidades deben corresponder nuevos derechos y nuevos medios de protección procesal, de ahí que en nuestro tiempo se hayan establecido o estén ensayando respuestas más consistentes para enfrentar los complejos y heterogéneos problemas referidos.

Como necesaria consecuencia de la tutela de nuevos derechos de tercera generación y de carácter colectivo, está produciéndose una revolución procesal cuyos efectos apenas empiezan a percibirse. Se está superando, en primer lugar, la concepción tradicional del derecho procesal civil, de signo eminentemente individualista, que exige para el titular de cualquier acción la existencia de un derecho subjetivo. Se trata de plantear las bases constitucionales y legales que permitan establecer las acciones y procesos colectivos, en las cuales tendrán que establecerse reglas especiales y diferentes para la legitimación, el proceso e incluso la cosa juzgada.

Ahora bien, en este apartado se examinarán las modificaciones constitucionales de 2010 que introdujeron las acciones y procesos colectivos.

III. Acciones de clase y tendencia de acceso a la justicia

Las acciones y procesos colectivos gozan hoy de creciente popularidad, aunque reconocen también antecedentes remotos, pero éstos funcionaron en realidades diferentes. De este modo, en el derecho de los pueblos de la antigüedad se podía designar un representante común para ciertos asuntos. Así en el derecho romano hubieron acciones populares, que eran esencialmente privadas y se destinaban a la protección de los intereses de la sociedad, como la acción *termino moto*, en contra de quien alteraba los límites de las propiedades o los conocidos interdictos de *homine libero exhibendo, via publica o flumine publico*.

Pero los instrumentos jurídicos referidos fueron imaginados para otro contexto, en el sentido moderno puede afirmarse que el antecedente más directo se encuentra en las acciones de clase norteamericanas (*class action*), que han ejercido marcada influencia para las acciones y procesos colectivos.[1]

Las acciones de clase se originaron en la tradición jurídica anglosajona. Durante el Medievo, empezaron a convivir en Inglaterra los tribunales de estricto derecho (*common law*) con los tribunales de equidad (*Courts of Equity*). En el siglo XVI se estableció la Corte de Cancillería (*Court or Chancery*), en la cual bien pronto se instrumentó el "*bill of peace*", cuyo propósito consistía en que aquellas personas que tuvieran pequeños reclamos universales por un mismo interés no perdieran la posibilidad de ejercitarlos.

Se recogió esta tradición en los Estados Unidos, donde en el siglo XIX se empleaban las *class actions* en los procedimientos de equidad; precursor importante fue el famoso constitucionalista Joseph Story, quien hizo notables contribuciones en la materia.[2]

Se introducen las acciones de clase en las Reglas para el Procedimiento Civil de 1938 (*Federal Rules of Civil Procedures*), que actuaron de ley modelo para la reforma procesal en los estados miembros de la Unión.[3]

A las acciones de clase se dedicó la regla 23, pero su eficacia en principio fue muy relativa; por fin, en 1966, se reformó dicha regla y empezó a practicarse con mayor eficacia dicho instrumento procesal. En esencia, la regla 23 establece los requisitos de una acción colectiva, hipótesis de ejercicio y diversas disposiciones procedimentales.[4]

---

[1] Para estos antecedentes, véanse: Nery Nelson, Junior, "Acciones colectivas en el derecho procesal civil brasileño", en Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor Eduardo (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos (Hacia un Código Modelo en Iberoamérica)*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, pp. 425-426; Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil (Un modelo para los países de derecho civil)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 17.

[2] Este autor escribió las obras *Equity Jurisprudence* y *Equity Pleadings*, en 1836 y 1838, actuó como juez de la Corte Suprema y fue fundador de la Facultad de Derecho de Harvard.

[3] Para estas reglas, veánse: *www.lawcornell.edu/rules/frcp/* (Legal Information Institute); *http://www.law.ufl.edu/faculty/little/topic4_004.pdf*. Cabe agregar que las Reglas del Procedimiento Civil Federal se componen de 13 Títulos y 86 Reglas.

[4] Para las acciones de clase, véanse: Rubenstein, William B., "Finality in Class Action Litigation: Lessons from Habeas", *New York University Law Review*, vol. 82, núm. 3, junio de 2007, pp. 790 y ss.; Johnson, Nicole L., "BlackBerry Users Unite! Expanding the Consumer Class Action to Include a Class Defense", *The Yale Law Journal*, vol. 116, núm. 1, octubre de 2006, pp. 217 y ss.; Burbank, Stephen B., "The Class Action Fairness Act of 2005 in Historical Context: A Preliminary View", *University of Pennsylvania Law Review*, E.U.A, vol. 156, núm. 6, junio de 2008, pp. 1439-1551; Purcell, Edward A., "The Class Action Fairness Act in Perspective: The Old and the New in Federal Jurisdictional Reform", *University of Pennsylvania Law Review*, E.U.A, vol. 156, núm. 6, junio de 2008, pp. 1823-1927; Cox, James D. y Thomas, Randall S., "Does the Plaintiff Matter? An Empirical Analysis of Lead Plaintiffs in Securities Class Actions", *Columbia Law Review*, E.U.A., vol. 106, núm. 7, noviembre de 2006, pp. 1587-1640; Gelowitz, Mark A., "Recent Developments in Class Proceedings: a Defendant's Perspective", *Canadian Business Law Journal*, Canadá, vol. 43, núm. 3, agosto de 2006, pp. 339-358; Cabraser, Elizabeth J. *et al.*, "The Class Action Fairness Act of 2005: The Federalization of U.S. Class Action Litigation", *Canadian Business Law Journal*, Canadá, vol. 43, núm. 3, agosto de 2006, pp. 398-419; "Recent Class Action

En el apartado "a" de la referida regla, se establecen los requisitos previos para una acción colectiva, señalándose: "Uno o más miembros de un grupo pueden demandar o ser demandados como representantes de todos sólo si: 1) el grupo es tan numeroso que el litisconsorcio de todos los miembros es impracticable, 2) hay cuestiones de derecho o de hecho comunes al grupo, 3) las demandas o defensas de los representantes son típicas respecto de las demandas o defensas del grupo, 4) los representantes protegerán equitativa y adecuadamente los intereses del grupo".

Una vez satisfechos los requisitos anteriores, es menester también demostrar al juez que se cumplen las hipótesis de su ejercicio señaladas en el apartado "b" de la regla 23. Este apartado contempla las siguientes reglas: 1) *Riesgo de conflicto en las decisiones*, cuando las acciones individuales pueden causar riesgo de sentencias inconsistentes o contradictorias respecto de los miembros del grupo, así como perjudicar a los intereses de los miembros del grupo ausentes, las acciones de esta hipótesis han servido para invalidar un tributo o una ley, a los accionistas para obtener dividendos, contra empresas de servicios de telefonía, agua, gas o energía eléctrica; 2) *Conducta uniforme del demandado*, cuando la contraparte del grupo se negó a actuar o se rehusó a actuar de manera uniforme con respecto del grupo, han sido típicas de esta hipótesis las acciones de derechos civiles (*civil class*), un *leading case* fue el caso *Brown vs. Board of Education* sobre la segregación racial de las escuelas,[5] aunque también se ha empleado para acciones laborales, seguros, ambientales y antimonopolio; 3) *Predominio de intereses comunes*, el juzgador debe considerar que existen cuestiones de hecho y de derecho predominantes sobre cualquier cuestión o interés individual (*predominance test*), se ha utilizado para acciones indemnizatorias por diversos daños (*class action for damages)*.

Habiéndose cumplido los requisitos del apartado "a" y satisfecho alguna de las hipótesis del apartado "b", corresponde al juez proceder a la Certificación, momento en que empieza propiamente la acción de clase y que puede considerarse clave. Se carecen de reglas específicas que indiquen cuándo debe dictarse el auto de certificación, pero cualquiera de las partes puede requerirlo. El juez goza de gran discrecionalidad para corroborar los requisitos, hipótesis, y certificación.

Pero el asunto no para ahí, debe procederse a la notificación, que, cuando se trata de muchas personas, se torna complicada. El juez está obligado a notificar en la mejor forma posible, incluso personal. A este respecto, en el célebre caso *Eisen vs. Carlisle & Jaqueline*, se determinó que la clase se componía de seis millones de individuos, siendo identificables dos millones por medio de registros de computación,

Developments in Canada and the United States: Panel Discussion", *Canadian Business Law Journal*, Canadá, vol. 43, núm. 3, agosto de 2006, pp. 420-433; Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil, cit.*, pp. 128 y ss; Bianchi, Alberto B., *Las acciones de clase*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo de Palma, 1998.

[5] Este caso de la segregación escolar, su registro es 347U.S. 483(1954), se planteó como una acción de clase por Linda Brown en representación de los demás escolares negros víctimas de la discriminación; recuérdese que hasta esa época regía en los Estados Unidos la regla *separate but equal* (iguales pero separados), emitida en el caso *Plessy vs. Ferguson*, 163U.S. 537 (1896).

pese al elevado costo, 225 000 dólares, el Tribunal del Segundo Circuito y la Corte Suprema establecieron que debía hacerse notificación personal a los involucrados.[6]

Para dirigir el proceso el juez posee facultades amplias y puede tomar diversas medidas. De este modo, entre otras, puede ordenar medidas para prevenir repeticiones innecesarias o complicaciones en las pruebas y alegatos; consultar a los miembros de la clase para que consideren su representación adecuada; mantener la clase dentro de un número manejable; delimitar los mejores perfiles de la clase; acreditar que la notificación a los miembros ausentes no afecte el debido proceso; establecer soluciones para hacer efectiva la responsabilidad de la contra parte de la clase.

Si toda la tramitación se ha satisfecho, la sentencia como regla general de las acciones de clase debe tener efectos vinculantes para todos los miembros de la clase, hayan tomado o no intervención en el proceso. Se trata de una excepción importante al principio de que todos tienen derecho a tener "un día en la corte", en aras de que el aparato judicial no se vea sobrecargado por múltiples e idénticos litigios.

El proceso para las acciones de clase es complejo, dilatado y muy caro. A este respecto, indica Gidi que "la acción colectiva es un instrumento traumático: se trata de un procedimiento costoso, demorado y desgastante, tanto para las partes como para el poder judicial", por ello, si existen formas para tutelar el derecho más eficientes, "no existe motivo para recurrir a la acción colectiva".[7] Precisa agregar que en el propio medio jurídico norteamericano el empleo de las acciones de clase ha provocado vivo debate, en la defensa se esgrime que es un recurso social de suma utilidad, en tanto que para otros constituye un chantaje o invención monstruosa.[8] Sobre este punto, subraya Bianchi, que la disputa no proviene de lo jurídico sino de lo económico: "Una vez más encontramos aquí una encarnizada confrontación entre las grandes corporaciones —sus principales detractores— y los representantes de los beneficiarios de las acciones de clase, esto es, quienes por razones de diferente orden carecen de la posibilidad de llevar adelante un proceso judicial de forma efectiva. Es aquí donde radica el nudo de la cuestión".[9]

En tales condiciones, pese a los reparos que pudieran ponerse a las acciones de clase, indudablemente han sido inspiración para el mundo de cómo resolver los problemas jurídicos de manera colectiva y de establecer un marco que permita a los sectores menos desfavorecidos unir esfuerzos para respetar sus derechos. De ahí que el movimiento que pudiéramos denominar tendencia por el acceso a la justicia, ha incluido las acciones colectivas como una fórmula que es necesario recoger en el derecho de nuestro tiempo.

Precisamente, en la década de los setenta, algunos profesores italianos, entre otros, Mauro Cappelletti, Michele Taruffo, Vincenzo Vigoriti y Vittorio Denti, con vista a las acciones colectivas norteamericanas, pero con una perspectiva mucho

---

[6] *Cfr*. 479 Federal Reporter, 2a. Series 1005 (2o. Circuit, 1973) y 417 U.S. 156 (1974), respectivamente.

[7] Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil, cit.*, p. 15.

[8] *Cfr*. Miller, "Of Frankestein monster and shining knights: myth, reality and the class action problem", 92 *Harvard Law Review*, 1979.

[9] Bianchi, Alberto, *Las acciones de clase*, *cit.*, pp. 49, 106-107.

más amplia, iniciaron una tendencia que se propuso establecer nuevos procedimientos, métodos e instituciones para una mejor justicia.

Es paradigmática de esta tendencia la obra titulada *El acceso a la justicia*, del propio Cappelletti y Bryan Garth. Esta obra puede considerarse como un estudio integral de los nuevos modelos para tener un consistente y efectivo acceso a la justicia.

De este modo, se examinan en secuencia cronológica las diversas etapas que se han presentado en este movimiento; primero, la asistencia jurídica gratuita y la ayuda legal con compensación estatal; después, las figuras para proteger los intereses difusos; finalmente, se explica que el modelo actual "alienta la exploración de una amplia variedad de reformas, incluyendo cambios en la forma del procedimiento, en la estructura de los tribunales o la creación de nuevos tribunales, el uso de personas legales y paraprofesionales tanto en los tribunales como en la barra, modificaciones en la ley sustantiva destinada a evitar disputas familiares o facilitar sus resoluciones, el uso de mecanismos privados o informales para resolver disputas".[10] Específicamente, sobre las acciones de clase, expresan los referidos autores, que

> …al permitir a un litigante representar a una clase de personas en un juicio particular ahorra los costos de creación de una organización permanente. Las economías de escala de la suma de demandas pequeñas quedan así disponibles, y claramente el poder negociador de los miembros de esa clase es realzado por la amenaza de una enorme demanda por daños para la otra parte. Con el recurso de la cuota de grupo, cuando este pago es posible, la labor de organizar es estimulada financieramente para los abogados que de este modo pueden obtener una remuneración sustancial.[11]

La tendencia por el acceso a la justicia ha logrado vencer de manera gradual la reticencia de los países europeos para abrirse a los procesos colectivos. En el caso específico de Italia, aunque existían antecedentes para procesos colectivos en materia laboral y ambiental, es hasta que se expidió el Código de Consumidor, promulgado por decreto legislativo el 6 de septiembre de 2005, núm. 206, y reformado en 2008, cuando tanto el consumidor como el usuario de bienes y servicios pueden defenderse mediante la acción colectiva resarcitoria (*azione collettiva risarcitoria*), con el propósito de obtener las compensaciones correspondientes.[12]

IV. Difusión mundial de los procesos colectivos

Se contempla en la actualidad una difusión que pudiéramos calificar de mundial en los procesos colectivos. El fenómeno se ha reflejado con fuerza en el proceso civil,

---

[10] Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica 1996, pp. 24 y ss.

[11] *Ibidem*, p. 42.

[12] *Cfr*. Giussani, Andrea, "La disciplina de las acciones colectivas en el derecho procesal italiano", *Procesos colectivos: la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003, pp. 331 y ss.

pero tiene importantes implicaciones en otras ramas del derecho. Se han establecido en diferentes países regulaciones y estrategias diversas para los procesos colectivos, pero todas ellas tienen en común el propósito de que el derecho pueda responder a los conflictos jurídicos con sentido social y de un acceso más abierto a la justicia.

En una Conferencia Internacional, convocada por la International Association of Procedural Law y el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, celebrada en Buenos Aires en junio de 2012, se percibe la difusión mundial que han tenido los procesos colectivos. Incluso se han clasificado los países según el régimen jurídico adoptado, así tenemos: *a)* países con un sistema de procesos colectivos, se caracteriza porque sus ordenamientos visualizan a los procesos colectivos como un verdadero sistema, así sucede en: Brasil, Colombia, Dinamarca, Israel, Noruega, Portugal, Suecia y las provincias de Carta Marca y Rio Negro en Argentina; *b)* países que cuentan con algunas disposiciones o técnicas en materia de procesos colectivos: Argentina, Bélgica, Costa Rica, Holanda, Japón, Perú, Rusia, Venezuela y Uruguay; *c)* países que tienen leyes sectoriales en materias de procesos colectivos: Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Suiza, Chile y Paraguay.[13]

En la relatoría de dicho evento internacional, a cargo de la distinguida especialista Ada Pellegrini, se considera respecto de los llamados países de la familia del derecho civil, que si bien "no se ha alcanzado el estado de madurez de las *class actions* norteamericanas, la tendencia que se observa en dichos países se dirige a crear verdaderos sistemas de procesos colectivos". En este "camino evolutivo", los referidos países elaboran formas propias y adaptadas a sus sistemas procesales. Distintos signos así lo demuestran: la legitimación para procesos colectivos se otorga tanto a la iniciativa de los particulares como a los órganos públicos; la representación adecuada puede ser decidida por el juez o depender de una previsión legal; la tutela jurisdiccional de los derechos tiende a ser más amplia; en la cosa juzgada se ha innovado y se sujeta a reglas diversas.[14]

V. Su influencia en Latinoamérica

En el ámbito latinoamericano, las acciones y procesos colectivos se han incorporado a diversas Constituciones, se han expedido igualmente diversas leyes reglamentarias en la materia y su funcionamiento en ciertos países se ha revelado eficaz. Se ha logrado elaborar un Código modelo para Iberoamérica.

---

[13] A este respecto, véanse: Pellegrini Grinover, Ada, "Os processos coletivos e as class actions na perspectiva do 'Civil Law'", y Pereyra Campos, Santiago, "Los recaudos para aprobar un acuerdo, la cosa juzgada, la liquidación y ejecución de sentencia en los procesos colectivos/class actions en América", ambos trabajos en *Procesos Colectivos, Class Actions*, I Conferencia Internacional y XXIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, Buenos Aires, International Association of Procedural Law-Asociación Argentina de Derecho Procesal-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2012, pp. 51 y ss. y 203 y ss., respectivamente.

[14] *Cfr*. Pellegrini Grinover, Ada, *op. cit.*, pp. 63-64.

Destaca Brasil, que desde 1967 reformó la ley de acción popular, para permitir la tutela de los intereses difusos y colectivos de naturaleza indivisible. Más tarde, en 1985, expidió la Ley 1747, la cual estableció la acción civil pública. Seguidamente, la Constitución de 1988 consagró un régimen de amplia protección de los nuevos derechos; de este modo, en el artículo 5o., fracción XXXII, se señala: "el Estado promoverá, en la forma de la ley, la defensa del consumidor", en tanto que en la fracción LXXIII del mismo precepto, se dice textualmente: "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la modalidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia".[15]

Finalmente, en 1990, Brasil expidió el Código de Defensa del Consumidor, cuyas disposiciones procesales son aplicables a la tutela de todo interés colectivo, difuso o transindividual. En el artículo 81 de dicho Código, se establece como norma general: "La defensa de los intereses y derechos de los consumidores y de las víctimas podrá ser ejercida en juicio individualmente, o a título colectivo". Inmediatamente, en el propio precepto, se prescribe:

> la defensa colectiva será ejercida cuando se trate de: I. Intereses individuales o derechos difusos, así entendidos, a los efectos de este código, los transindividuales de naturaleza indivisible, de los que sean titulares personas indeterminadas y ligadas por circunstancias de hecho; II. Intereses o derechos colectivos, así entendidos, a los efectos de este código, los transindividuales, de naturaleza indivisible de los que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica de base; III. Intereses o derechos individuales homogéneos, así entendidos los provenientes de origen común.[16]

Cabe subrayar que la doctrina coincide en señalar que los derechos o intereses difusos y colectivos tienen en común su transindividualidad y su naturaleza indivisible, pero en los difusos las personas son indeterminadas y carecen de una relación jurídica base, características que sí se presentan en los colectivos, en tanto que los individuales homogéneos son accidentalmente colectivos y divisibles.[17]

Se corresponde literalmente el artículo 81, transcrito con el artículo 1o. del Anteproyecto de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica. Este

---

[15] *Cfr. Constitución de la República Federativa de Brasil*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1994; Afonso Da Silva, José, *Constituciones iberoamericanas. Brasil*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

[16] *Cfr*. Gidi, Antoni y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos (Hacia un Código Modelo en Iberoamérica)*, *cit*., pp. 685-686.

[17] *Cfr*. Mafra Leal, Marcio Flavio, "Nota sobre la definición de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos en el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica", y Zaneti, Hermes, "Derechos colectivos *lato sensu*: la definición conceptual de los derechos difusos, de los derechos colectivos *stricto sensu* y de los derechos individuales homogéneos", ambos en *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, *cit*., pp. 39 y ss.

Código fue elaborado por los profesores Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe y Antonio Gidi, para su presentación en las XVIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal (Montevideo, 16-18 octubre 2002).[18]

En Brasil se han sentado también interesantes precedentes jurisprudenciales para la defensa de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. A este respecto, Nery, comunica diversos casos relevantes, entre otros, los siguientes: dispensa de la constitución anual de la asociación de defensa por la salud del fumador contra la Philip Morris do Brasil; legitimidad del Ministerio Público para proponer acción a favor de ahorradores de cuentas de ahorro activas, inactivas y no registradas; reducción del número de concejales de la cámara municipal; reconocimiento de abusos en contratos de concesión de lotes y sepulturas en los cementerios; comisión de representantes en condominio y nulidad en cláusulas de compra y venta de inmuebles; propaganda que provoca juicios morales difusos; defensa de los derechos de los alumnos y de sus padres en mensualidades escolares; defensa de jubilados para el ingreso a un estadio de futbol; discusión sobre la constitucionalidad de la tasa de iluminación pública establecida por los municipios.[19]

La Constitución de Colombia, por su parte, en el artículo 88, distingue entre acciones populares y acciones de grupo. Tienen por objeto las acciones populares la "protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella". Por lo que respecta a las acciones de grupo, se originan "en los daños ocasionados a un grupo plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares", subrayándose que la propia ley "definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos". Para reglamentar este precepto se expidió la ley 472 de 1978.

Como advierte Osuna Patiño, la enumeración constitucional de los derechos colectivos no es taxativa, sino que se habilitó a la ley y a la jurisprudencia para incluir otros derechos colectivos. Es así como se incluyen en la ley la defensa de los bienes de uso público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres y el derecho a que la realización de construcciones urbanas respete las disposiciones jurídicas de manera ordenada y tenga como fin el beneficio de la calidad de vida de los habitantes.[20]

En Argentina, la Constitución se ha ocupado de los derechos colectivos. De este modo, en el artículo 41, se trata del derecho de ambiente, protegiéndose "a todos los habitantes", pero también a las "generaciones futuras"; se puntualiza en la "utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica", además, "se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos". So-

---

18 *Ibidem*, pp. 655 y ss.

19 *Cfr*. Nery Junior, Nelson, *Acciones colectivas en el derecho procesal civil brasileño*, *cit*., pp. 437 y ss.

20 Osuna Patiño, Néstor, *Constituciones Iberoamericanas (Colombia)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 46 y 47.

bre este precepto, apunta Sagüés, que la norma crea un deber constitucional del Estado, en el sentido de "proveer" a la protección del ambiente, "y otro, legislativo, de dictar normas que instrumenten tales aspiraciones. La falencia estatal en alguna de estas obligaciones importaría, por ende, un supuesto de inconstitucionalidad por omisión".[21]

Por otro lado, el derecho de los consumidores y los usuarios de bienes y servicios ha sido regulado en el artículo 42, señalándose que "tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno". En el resto del precepto se establece la obligación de la autoridad de proveer a la protección de sus derechos y se indica que el respeto la legislación establecerá procedimientos eficaces.

Se vincula con los anteriores preceptos el artículo 43, que está dedicado al amparo, en su párrafo segundo se prevén los derechos colectivos. El amparo colectivo está formulado en los términos siguientes: "Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

Más aún, la Suprema Corte de Justicia de Argentina, en su sentencia dictada el 24 de febrero de 2009, en la acción de amparo *Halabi Ernesto vs. Poder Ejecutivo Nacional*, decidió por mayoría que el amparo colectivo al que nos hemos referido, eleva a rango constitucional a las acciones de clase, y que el hecho de no haberlas legislado el Congreso, importa constitucionalidad por omisión. Señaló igualmente la Corte, que los jueces deben de todos modos instrumentar las acciones de clase, pese al vacío legal y sientan algunas bases fundamentales para ello.[22]

Habría que mencionar por último, las Constituciones de Uruguay y de Paraguay. En el texto uruguayo, en el artículo 34, se consagró la protección del patrimonio artístico e histórico nacional, en el artículo 47, se regula la protección al ambiente, y en los numerales 72 y 332 se establecen cláusulas abiertas para los derechos; se complementa lo anterior con los artículos 42 y 220 del Código General del Proceso, que otorga una legitimación muy amplia para proteger los intereses difusos y colectivos, habiéndose emitido también interesantes precedentes jurisprudenciales.[23] Por su parte, el texto paraguayo, en su artículo 38 y 268, numeral 2, establece el derecho de toda persona para la "defensa de los intereses difusos", tanto individual como colectivamente, estipulando el deber del Ministerio Público de promover acción penal para proteger los derechos colectivos.

---

[21] Sagüés, Néstor Pedro, *Constituciones Iberoamericanas (Argentina)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 88.

[22] *Cfr*. Sagüés, Néstor Pedro, "La creación judicial del amparo-acción clase como proceso constitucional", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, Uruguay, núms. 3-4, 2008, pp. 281 y ss.

[23] Simón, María, Luis y Labat, Santiago, "Procesos colectivos en Uruguay", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, Uruguay, núms. 3-4, 2008, pp. 331 y ss.

VI. Antecedentes en México

En México, los primeros antecedentes surgieron en los derechos agrarios y del trabajo. En 1963, la Ley de Amparo, en los artículos 212 y 213 otorgó legitimación a los grupos de población ejidal o comunal en defensa de sus intereses. Más tarde, en 1970, la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 900 y 903, contempló acciones de carácter colectivo para los sindicatos y los patrones, para plantear conflictos colectivos de naturaleza económica.

Por otra parte, es preciso referir que desde 1975 se expidió la primera Ley del Consumidor, en la cual se abría la posibilidad de representación colectiva ante autoridades judiciales, y en 1983, en adición al artículo 28 constitucional, se insertó una mención específica para los consumidores: "La ley protegerá a los consumidores y procurará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

Esta tendencia se fortaleció con la nueva Ley del Consumidor de 1992, en los artículos 24, 26 y 76, que suministraron una legitimación más amplia para la Procuraduría del Consumidor, emprendiéndose diversas acciones de carácter colectivo. De este modo, entre 2007 y principios de 2010, antes de la reforma constitucional sobre procesos colectivos, se solucionaron diversos conflictos planteados contra algunas líneas aéreas, Air Madrid, Azteca, Aerocalifornia y Aviacsa; igualmente en materia de vivienda contra la Corporación Técnica de Urbanismo y Graciano y Asociados; también contra Azcué Muebles y Nokia de México, éste por la garantía de calidad en equipos de telefonía.[24]

VII. La Reforma al artículo 17 constitucional

Desde hace varios años, la doctrina mexicana había venido pugnando por las acciones y procesos colectivos, tendencia en la cual han sido pioneros reconocidos juristas. Al historiador y procesalista, Lucio Cabrera Acevedo, se deben diversas aportaciones precursoras, pugnó durante muchos años por el reconocimiento de los derechos colectivos.[25] Más tarde, María del Pilar Hernández, en la obra *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, hizo un examen general y sistemático del tema.[26] Igualmente, hace poco, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, publicó su didáctico

[24] Para estas acciones colectivas, *http://www.profeco.gob.mx/juridico/a_grupo.asp*.

[25] Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2006; "La tutela de los intereses colectivos y difusos", *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, t. XXXIII, núms.12-13, 1992; "Autonomía del derecho ambiental", *El Foro*, 13a. época, t. XVII, núm. 1, 2004; "La legitimación en el procedimiento civil administrativo", *Ciencia Jurídica*, año 5, t. II, núm. 9, julio-diciembre de 1986; "La protección de intereses difusos y colectivos en el litigio civil mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXXIII, núms. 127-128-129, enero-junio de 1983.

[26] Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997.

estudio, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*.[27] Se han dado a la luz obras colectivas e interesantes artículos, así de José Ovalle Favela,[28] Rolando Tamayo y Salmorán,[29] Luz del Carmen Martí de Aidi,[30] Ramón Ojeda Mestre,[31] y otras colaboraciones recientes.[32]

Se han acogido, finalmente, las acciones y procesos colectivos en la Constitución mexicana, en un proceso legislativo terso y casi unánime. La iniciativa se presentó en la Cámara Alta del Congreso Federal, el 7 de febrero de 2008, por el senador José Murillo Karam, en las consideraciones se hace mención al progreso de la institución jurídica de que se trata en diferentes países, y a reconocidos académicos que elaboraron el proyecto.[33] Aunque la iniciativa fue objeto de dictamen hasta el 10 de diciembre de 2009, se aprobó el mismo día en el Senado, por unanimidad. Por su parte, en la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente se formuló el 25 de marzo de 2010, poco después se aprobó casi por unanimidad, con una sola abstención. En las legislaturas locales pronto alcanzó la mayoría.

Las acciones y procesos colectivos se incorporaron, por reforma publicada el 29 de julio de 2010, al tercer párrafo del artículo 17 constitucional, en los siguientes términos: "El Congreso de la unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos

---

[27] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos,* México, Porrúa, 2003.

[28] Ovalle Favela, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; "Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003.

[29] Tamayo y Salmorán, Rolando, "Class Action. Una solución al problema de acceso a la justicia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 58, enero-abril de 1987.

[30] Martí de Gidi, Luz del Carmen, *La protección jurisdiccional constitucional de los consumidores*. Disponible en: *http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVISTANO.8/10.-LUZ%20DEL%20CARMEN%20MART%CD%20DE%20GIDI.PDF.* Fecha de consulta: 28 de mayo de 2012.

[31] Ojeda Mestre, Ramón, "Las acciones colectivas en el sistema judicial mexicano", *Lex. Difusión y análisis*, México, cuarta época, año XIV, abril de 2010, pp. IV-X.

[32] Hernández Castro, Juan José, "¿Identidad y acción colectiva en Walmart?: condiciones de factibilidad", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 30, núm. 66, enero-junio de 2009, pp. 81-96; García Sais, Fernando, "Legitimación y representación adecuada en las acciones colectivas", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 32, 2011, pp. 49-68; Lugo Garfias, María Elena, "La determinación de las acciones colectivas para el fortalecimiento del Estado mexicano", *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, nueva época, año 5, núm. 15, 2010, pp. 67-90; Gómez García, Luis, "Reconocimiento constitucional de las acciones colectivas: reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Derecho ambiental y ecología*, México, año 7, núm. 38, agosto-septiembre de 2010, pp. 29-31; Burguete Stanek, Leopoldo, "Las acciones colectivas en materia ambiental y su impacto en las empresas", *Derecho ambiental y ecología*, *op. cit.*, p. 69; Carmona Lara, María del Carmen, "Breves reflexiones en torno a las acciones colectivas en relación con el derecho al medio ambiente adecuado", *Derecho ambiental y ecología*, *op. cit.*, pp. 39-42; Romero Navarrete, Lourdes, "Experiencias de acción colectiva frente a la problemática ambiental en México", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, año L, núm. 203, mayo-agosto de 2008, pp. 157-174.

[33] Para elaborar esta iniciativa, se formó un grupo de legisladores, agrupaciones de la sociedad civil y académicos, éstos dirigidos por el maestro Alberto Benítez Tiburcio y los doctores Eduardo Ferrer y Fernando García; la iniciativa reflejó los acuerdos del grupo de trabajo antes referido.

judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos".

Es menester puntualizar que en la iniciativa original presentada al Senado, no se hacía mención de los jueces que debían conocer de las acciones y procedimientos colectivos, pero en el dictamen formulado por la propia Cámara Alta, se indicó que como era atribución del Congreso Federal legislar en la materia, se requería señalar "en el texto constitucional que los jueces federales serán los competentes para conocer de tales procedimientos colectivos".

Precisa subrayar, por último, que en la iniciativa de referencia se hace mención de las acciones y procesos colectivos de diferentes países, incluido Brasil. Se percibe la influencia del Código del Consumidor de este país, en uno de los considerandos finales de la propia iniciativa, en la cual se recogen las distinciones conceptuales sobre derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Efectivamente, se expresó en la iniciativa original:

> El propósito principal de esta iniciativa es el establecimiento en la Constitución de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. El término de derechos e intereses colectivos comprenden los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva. Consideramos que a través de su incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento de acceso a la justicia de todos los mexicanos y habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa. En última instancia esta forma coadyuvará en la construcción de un efectivo Estado de derecho, en donde todo aquel que tenga un derecho o interés, puede encontrar la forma de protegerlos y defenderlos adecuadamente a través del sistema de las instituciones de administración de justicia.

VIII. La reglamentación

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de agosto de 2011, se efectuaron modificaciones a diversos ordenamientos secundarios para reglamentar la reforma del artículo 17 en materia de acciones y procesos colectivos.

En el Código de Procedimientos Civiles Federal se adicionó al artículo 1o. el tercer párrafo, señalando como excepción al interés jurídico tradicional, cuando se esté en presencia del derecho e interés difuso, colectivo o individual de incidencia colectiva. En tales casos, debe estarse a lo dispuesto por el Libro Quinto de las acciones colectivas, cuyo Título Único abarca de los artículos 578 al 626. Se integra el Título por once capítulos, que tratan los aspectos siguientes: previsiones generales; legitimación activa; procedimiento; sentencias; medidas precautorias; medios de apremio; relación entre acciones colectivas y acciones individuales; cosa juzgada; gastos y costas; asociaciones; fondo de acciones difusas.

De capital importancia es el artículo 578 que establece la competencia federal para los procesos colectivos y el ámbito material en el cual se aplican, este último resulta más restrictivo que la fórmula constitucional. Indica el referido numeral: "La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los tribunales de la federación con las modalidades que se señalen en este título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, público o privados, y medio ambiente".

Son también de interés los artículos 579 a 581 que establecen definiciones y clasificaciones para las acciones colectivas. En el artículo 579, se dice que la acción colectiva "es procedente para la tutela de pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas". En el numeral 580 se indica que las acciones colectivas tutelan: *a)* derechos e intereses difusos o colectivos; *b)* derechos e intereses individuales de incidencia colectiva. Por último, en el 581 se expresa que las acciones colectivas se clasifican en: difusa; colectiva en sentido estricto; individual homogénea. Se percibe de manera evidente la influencia que ejerció en dichos preceptos la legislación brasileña que describimos líneas atrás.

Destaca el precepto de la legitimación que le imprime un carácter mixto, pueden ejercitar acciones colectivas tanto los particulares como ciertos órganos públicos.

Sobre los sujetos legitimados, Ovalle Favela hace pertinentes observaciones. La Comisión Federal de Competencia, indica, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, tiene a su cargo prevenir, castigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, pero no tiene competencia en relaciones de consumo, por lo que difícilmente ejercerá acciones colectivas. Le parece inexplicable la inclusión del Procurador, que se ocupa fundamentalmente de cuestiones penales y carece de competencia en las relaciones de consumo y en el medio ambiente. En cambio, debió incluirse al Instituto Federal de Defensoría Pública, que no sólo cuenta con defensores penales, sino también con asesores jurídicos en materia civil, administrativa y otros asuntos de diversa índole.[34]

Cabe agregar que en el artículo 585 se señala a las personas que tienen legitimación activa para ejercitar acciones colectivas: *a)* la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia; *b)* el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; *c)* las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código; *d)* el Procurador General de la República.

Se adicionó, por otra parte, al Código Civil Federal el nuevo artículo 1974 bis, que textualmente dice: "El que cause un daño de los previstos en este Capítulo a una

[34] Ovalle Favela, José, "Legitimación en las acciones colectivas", en *Procesos colectivos, class action*, *cit.*, p. 153.

colectividad o grupo de personas, estará obligado a indemnizar en términos de lo dispuesto en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles".

Se modificaron los artículos 53 fracción séptima, y 81 fracción XLII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para indicar que los jueces de distrito civiles federales conocerán de las acciones colectivas y que el Consejo de la Judicatura Federal realizará las funciones que consisten en administrar el fondo que tenga los recursos provenientes de las sentencias que deriven de las acciones colectivas difusas, además, el propio Consejo será el organismo competente para registrar las asociaciones civiles cuyo objeto social sea promover o defender los derechos e intereses colectivos.

Se han modificado igualmente ordenamientos diversos para que ciertos organismos protectores de derechos puedan intervenir en las acciones colectivas, así tenemos: *a)* se reformó el artículo 38 de la Ley Federal de Competencia Económica, para permitir interponer acciones a aquellas personas que hayan sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o de una concentración prohibida, si es necesario la autoridad judicial podrá pedir la opinión de la Comisión de Competencia; *b)* se modificó el artículo 26 de la Ley Federal del Consumidor, para que la Procuraduría o cualquier legitimado pueda ejercitar la acción colectiva; *c)* se adicionó el artículo 102 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para permitir que cualquier legitimado o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente puedan ejercitar la acción colectiva; *d)* se adicionaron el artículo 11 con una nueva fracción quinta y el artículo 91 con un segundo párrafo, modificándose también el artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros, para facilitar que cualquier legitimado o la Comisión Nacional relativa puedan ejercitar la acción colectiva cuando se vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios.

IX. Mejora en la norma constitucional y reglas legislativas más avanzadas y abiertas

En general, puede afirmarse que la reforma de acciones colectivas de 2010 ha producido en la práctica efectos más que relativos, casi diríamos desalentadores, en virtud de que la norma constitucional reservó las acciones y los procesos colectivos a la jurisdicción federal, en tanto que la legislación secundaria fue muy restrictiva, formalista y debió ofrecer mayor apertura a los derechos de tercera generación y difusos. Es más, en la legislación anterior a la reforma constitucional respecto de los consumidores, se presentaron casos de procesos colectivos más interesantes y de mayores alcances que con las nuevas reglas, de ahí que sea necesario modernizarlas como lo enseña el derecho comparado y abrir más la competencia y la legitimación.

Es por ello que, sin negar el acierto y el progreso que representa haber introducido las acciones y procesos colectivos, es preciso evaluar la propia norma constitucional y la legislación secundaria que la desarrolla, para que las reglas que rigen

en la materia sean mucho más sencillas, accesibles e impulsen dichos instrumentos jurídicos.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se expondrán a continuación algunos de los principales puntos críticos que se le han señalado a la norma constitucional y las leyes que lo reglamentan.[35]

1. *Monopolio indebido de la jurisdicción federal*

Este es un defecto evidente tanto de la norma constitucional como de la legislación secundaria, vulnerándose de manera sensible el sistema federal al no poder participar algunas entidades locales y municipios en las acciones y en los procesos colectivos, más aún si consideramos que muchos de los intereses que protegen dichos instrumentos procesales afectan muy de cerca a tales actores públicos.

En efecto, en el artículo 17 constitucional, tercer párrafo, se indica, que los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. Pero, como es de sobra conocido, muchos de los derechos colectivos de tercera generación y difusos están contemplados en diversas leyes de carácter concurrente, en las cuales participan tanto la federación, como los estados y los municipios.

Por otra parte, otorgarle competencia a la jurisdicción local serviría para contar con mayores sujetos legitimados. De este modo, la legitimación podría ampliarse, sin ánimo exhaustivo, a los organismos nacional y locales de derechos humanos, las defensorías públicas tanto federal como locales, las procuradurías estatales, los organismos constitucionales autónomos, las organizaciones sindicales y las micros, pequeñas y medianas empresas mexicanas (recuérdese que en la figura del *outsourcing*, a éstas les corresponde cumplir prestaciones de seguridad social).

2. *Competencia restringida*

Aunque el texto constitucional fue mucho más amplio, el artículo 578 es muy acotado, las acciones colectivas "sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, y medio ambiente". Quedan fuera muchos derechos que ameritan procesos colectivos y de la tercera generación, entre otros, defensa del patrimonio público, cultural o artístico; educación; desarro-

[35] A este respecto, veánse, entre otros: Castillo González, Leonel y Murillo Morales Jaime, *Acciones colectivas. Reflexiones desde la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2013; Gómez Rodríguez, Juan Manuel, "La contribución de las acciones colectivas al desarrollo regional desde la perspectiva del derecho social", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 30, enero-junio de 2014, pp. 59-89; Sosa y Ávila Zabre, Marcela, *Variaciones de lo blanco y lo negro de las acciones colectivas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016; *Prodecon, Acciones colectivas: reflexiones en torno a su necesidad en materia tributaria*, México, Serie de Cuadernos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, núm. XVII, pp. 29-40; Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, "Control de legalidad y acciones colectivas", participación de la ex ministra en el Encuentro de Derechos Humanos, Jurisprudencia y Presupuesto de la Ética, en la mesa redonda: "Control de Legalidad y Acciones Colectivas", el 28 de junio de 2013.

llo social; acceso a servicios públicos; vivienda; salud; derecho al agua; derecho a la alimentación; seguridad pública y privada, cuyos reclamos son cotidianos; desarrollo urbano, sería particularmente útil en las zonas metropolitanas que se caracterizan por su desaforada construcción, con licencias mal expedidas o incluso sin ellas, que requiere detenerse con medidas enérgicas y de efecto inmediato, como pueden ser interdictos o figuras jurídicas similares incorporadas a los procesos colectivos.

3. *Legitimación limitada*

De los sujetos legitimados, según el artículo 585, hasta ahora ha habido escasos resultados. En la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), se han emprendido cinco acciones colectivas, casi todas ellas en trámite (Telcel, Telecom, Corporación Geo, Teléfonos de México, Sofá City por entrega de muebles); sin embargo, cabe precisar que recientemente la Profeco obtuvo la primera sentencia favorable en materia de consumo contra Nextel, por realizar cobros indebidos por servicios no proporcionados, deficientes o que no se ajustaban a las condiciones u ofrecimientos hechos.[36] En la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (Condusef), se están preparando acciones colectivas para las afores, a las cuales es preciso sujetar a una mayor supervisión. En la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), se ha utilizado más frecuentemente la presión a través de medios o acciones de la ciudadanía. Por último, en la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y la Procuraduría General de la República, no se tiene noticia de que se hayan ejercido acciones colectivas.

Por otra parte, es necesario subrayar que la legislación es demasiado rigurosa para la representación de los ciudadanos en los procesos colectivos. Efectivamente, se exige para los ciudadanos en los procesos colectivos que sean cuando menos 30 miembros, requisito que no es necesario en otras legislaciones más avanzadas; aun en la legislación norteamericana, el requisito consiste en que no sea posible el litis consorcio.

Ha habido acciones colectivas promovidas por asociaciones o grupos de ciudadanos, que comienzan a explorar el camino. En este sentido, en Monterrey un grupo de ciudadanos se han inconformado por el aumento de las tarifas del transporte público; en Sinaloa, acciones colectivas contra la Comisión Federal de Electricidad por no hacer lecturas del consumo real e incluir conceptos indebidos, pendiente de resolución en la Corte; demanda colectiva contra grupo México, por el derrame de sulfato de cobre en los ríos Sonora y Bacanuchi.

---

[36] Esta resolución se pronunció por el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, indicando Profeco que puede beneficiar a más de tres millones de usuarios de servicios de telecomunicaciones agrupados en las empresas NII Telecom S. de L. de C.V., Servicios de Radiocomunicación Móvil de México S. de R.L. de C.V., Delta Comunicaciones Digitales S. de R.L. de C.V., Inversiones Nextel de México S. de R.L. de C.V., y Operadora de Comunicaciones S. de R.L. de C.V., conocidas comercialmente como Nextel. La información fue proporcionada en Boletín de Prensa de la Profeco 0010, de 23 de febrero de 2016.

4. *Acciones colectivas en materia tributaria*

Ha planteado la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), la necesidad de las acciones colectivas en materia tributaria, afirmando que debe quedar legitimada para interponer este tipo de acciones, aunque ya lo estén en el amparo colectivo por el interés legitimo. En un Estado de derecho la norma fiscal no tiene porque ser excepción, hay un gran espectro de cuestiones fiscales donde pueden surgir intereses colectivos de todo tipo, que pueden protegerse adecuadamente mediante acciones colectivas. Estas acciones ayudarían a disuadir conductas abusivas reiteradas de autoridades fiscales, pues por el menor costo en el tiempo y dinero, más contribuyentes tendrán la oportunidad de hacer valer sus derechos y ser recompensados por actos ilegales realizados en su contra. Se eficientaría, además, el trámite procesal que realizan las autoridades que resuelvan, pues un solo procedimiento serviría para tutelar los derechos e intereses de grupos de personas.[37]

5. *Puntos procedimentales*

Entre otros, los siguientes: *a)* en el artículo 581 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se incorporó una distinción teórica innecesaria que en la práctica puede dificultar el ejercicio de las acciones colectivas, de ahí que sea necesario simplificar la norma; *b)* prescripción reducida, en el artículo 584 del propio Código se establecen tres años seis meses para la prescripción a partir del día en que se haya causado el daño, siendo que éste en ocasiones es de difícil apreciación, recuérdese el filme norteamericano titulado *Una acción civil*, que se emprendió después de muchos años y enfermedades causadas a muchos ciudadanos; *c)* la certificación que se exige en la legislación en las acciones colectivas mexicanas es innecesaria, ha sido eliminada en varias legislaciones que la dejan al juez en el auto de admisión; *d)* en el artículo 594, es preciso establecer reglas más flexibles, para que el grupo afectado tenga facilidades de incorporarse a la acción y la condena alcance los vastos efectos del hecho ilícito; *e)* cosa juzgada, su regulación es deficiente en alcances y límites; *f)* honorarios, a la parte demandante no deben cargárseles, como en otras legislaciones así se estipula, si se considera que los demandados gozan de una gran fortaleza económica; *g)* carga de la prueba, en el amparo directo en revisión 2244/2014, se sostuvo que corresponde a la empresa demostrar lo que promete en su publicidad, ya que ella es la que cuenta con los medios técnicos y económicos, además de que los consumidores gozan de una protección constitucional; *h)* en lo general, se debe depurar y ajustar a la técnica procesal el capítulo dedicado a las acciones colectivas en el código de la materia.

[37] Prodecon, *op. cit.*

PLANTAR LA BANDERA DE LA NACIONALIDAD. LA EXTRANJERÍA EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Pablo YANKELEVICH*

SUMARIO: I. *No podemos tener un extranjero dentro de nosotros*. II. *Aún no nos hemos fundido en el tipo nacional*. III. *Ser o no ser mexicano por nacimiento*. IV. *Política, propiedades y religión*. V. *Bibliografía*.

Desde la tribuna del Congreso Constituyente, el 6 de enero de 1917 Paulino Machorro Narváez, diputado por Jalisco y futuro ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentenció: "Los extranjeros consideran a México como tierra de conquista, pero no es la tierra lo único que conquistan, a México se ha venido a conquistar también al hombre. Desde los encomenderos que se repartieron a los indios, todos los extranjeros han venido a tratarnos como bestias y así quieren todavía seguirnos tratando".[1] Estas palabras dibujan la atmósfera que se respiró en aquel Congreso durante las discusiones vinculadas a la extranjería.

Un nacionalismo con fuertes aristas xenófobas se expresó en los debates, y en buena medida fue así porque los constituyentes supieron traducir reclamos que anidaban en anchos sectores de la sociedad mexicana. Entre las razones que movilizaron a las fuerzas revolucionarias figuró un sentimiento de agravio que estigmatizó la presencia extranjera convirtiéndola en una de las fuentes que alimentaban la pobreza y el atraso nacional. Si bien el odio a los extranjeros no fue la causa de la Revolución, en determinados momentos y regiones el impulso nacionalista produjo alegatos y acciones xenófobas que se manifestaron en la persecución y asesinato de chinos, en amenazas y expulsiones de españoles, y en atentados a vidas y

* El Colegio de México.

[1] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917* (Ignacio Marván Laborde, editor), México, SCJN, v. 2, 2006 [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1445.

propiedades británicas y norteamericanas.[2] La extranjería se percibió como un obstáculo al cumplimiento de las promesas de justicia social y democracia política, y esa percepción orientó el trabajo del Congreso hacia normas que recortaron derechos y fijaron nuevas obligaciones para los extranjeros.

Muchos de esos resguardos se retomaron de la Constitución de 1857. Aquel texto, y el que se promulgó en Querétaro sesenta años más tarde, tuvieron entre sus fundamentos el reconocimiento de la debilidad del Estado para enfrentar reclamos internacionales derivados de conflictos con extranjeros; aunque, entre una y otra Constitución hubo motivos suficientes para el incremento de los repartos hacia los extranjeros. México enfrentó dos prolongadas experiencias de intervencionismo extranjero, la guerra contra el Segundo Imperio y la intromisión extranjera a lo largo del proceso revolucionario del que era parte la misma Constitución. Justo es recordar que mientras el Congreso sesionaba en Querétaro, la Expedición Punitiva, al mando del general John J. Pershing, continuaba en territorio nacional. Estas dos guerras y la importante apertura económica durante las décadas porfirianas modularon las percepciones sobre los extranjeros.

A partir de estas consideraciones, en estas páginas se pasará revista a las principales innovaciones que introdujo la Constitución de 1917 en asuntos de extranjería. Interesa rescatar los argumentos, no siempre fundados en lógicas jurídicas, para advertir los sentidos, las ambigüedades y a veces los marcados contrastes en el esfuerzo por regular la relación entre un nosotros y los otros en el México revolucionario.

I. No podemos tener un extranjero dentro de nosotros

El Congreso revisó la definición de nacionalidad y, sobre todo, la asignación de derechos políticos asociados a esa definición. La presencia de antecedentes de extranjería fue un asunto debatido acaloradamente y las polémicas comenzaron antes de la revisión del texto constitucional. En el proceso de acreditación de los diputados se expresó un primer conflicto que adelantó las disputas que se ventilarían poco después.

Rubén Martí tenía 25 años cuando fue electo diputado constituyente. Nacido en Cuba en 1891, había llegado a México con ocho años de edad y desde entonces

[2] Al respecto véase: González Navarro, Moisés, "Xenofobia y xenofilia en la Revolución Mexicana", *Historia Mexicana*, núm. 72, abril-junio 1969, pp. 569-614; Knight, Alan, *Nationalism, Xenophobia and Revolution: The Place of Foreigners and Foreign Interest in Mexico, 1910-1915*, Oxford University, 1974; Hu de Hart, Evelyn, "Racism and Anti-Chinese Persecution in Sonora, México, 1876-1932", *Amerasia Journal*, núm. 9, 1982, pp. 1-28; Illades, Carlos, *Presencia española en la Revolución Mexicana (1910-1915)*, México, UNAM-Instituto Mora, 1991; Puig, Juan, *Entre el río Perla y el Nazas. La China decimonónica y sus braceros emigrantes, la colonia china de Torreón y la matanza de 1911*, México, Conaculta, 1992; Salazar, Delia (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México. Siglos XIX y XX*, México, INN-INAH, 2006; Chao Romero, Robert, *The Chinese in Mexico (1882-1940)*, Arizona, The University of Arizona Press, 2010; y Yankelevich, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en México posrevolucionario*, México, Madrid, ENAH, Bonilla Artigas, Iberoamericana, Vervuert, 2011.

vivió en el país. Poco antes del estallido de la Revolución optó por la nacionalidad mexicana y por razones poco conocidas terminó involucrado en las filas de los ejércitos comandados por el general Álvaro Obregón. La nacionalidad de origen contrarió en un sector de los constituyentes. En virtud de la Constitución de 1857 su elección fue legítima toda vez que el requisito establecido era "ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos";[3] sin embargo, un grupo de diputados capitaneados por el nayarita Cristóbal Limón, el hidalguense Rafael Vega Sánchez, el poblano Epigmenio A. Martínez Ponce y el sonorense Juan de Dios Bojórquez embistieron contra Martí con argumentos que mal escondían diferencias políticas y enemistades personales. Se intentó impedir su designación sosteniendo burdamente que el artículo 56 de la Constitución de 1857 fijaba el requisito de "ser mexicano por nacimiento". Cuando se hizo evidente la falsedad del argumento, se apeló al poder soberano del Congreso para decidir en este caso. Al ser refutada esta premisa indicando que tal potestad no constaba en los términos de la convocatoria al Congreso, se invocaron sentimientos patrióticos para impedir que un "extranjero" se convirtiera en constituyente. Martí "es un hombre que ha renegado de su patria, por ello nunca podría ayudarnos con el calor, con el entusiasmo y con el cariño con que lo haría uno de los nuestros que fuera nacido en México, que fuera de padres mexicanos", argumentaba Bojórquez.[4] Se subrayaba que no había suficientes evidencias del pasado revolucionario de Martí, en el mejor de los casos se podía constatar su paso por los ejércitos constitucionalistas en el tardío año de 1915. Martí era presentado como un extranjero advenedizo que sólo tenía el lustre de ser sobrino del libertador cubano, por ello, el diputado Vega sentenció: "cuando se nace en Cuba y se apellida Martí no se va a mendigar patria a otra parte. Cuando se apellida uno Hidalgo o Juárez, no se va a nacionalizar a otra parte".[5]

Aquellos que se inclinaron a favor de la acreditación, además de la legalidad de una elección realizada en apego al texto constitucional de 1857, también razonaron sobre otros temas, entre ellos, los aportes de la inmigración y el sentido de los derechos de ciudadanía en tanto dispositivo de inclusión de nuevos mexicanos a la comunidad nacional. "No vengo aquí a defender a Martí sino a la ley"[6] señaló el hidalguense Alfonso Cravioto, para de inmediato trazar algunas de las rutas por las que transitarían las discusiones sobre la extranjería una vez instalado el Congreso.

La figura de José Ives Limantour fue un fantasma que recorrió buena parte de esos debates a lo largo de todo el Congreso. Hijo de extranjero, poderoso secretario de Hacienda y referente ineludible de los Científicos, este personaje fue el arquetipo del enemigo que escaló posiciones hasta llegar al gabinete presidencial, para desde allí entregar las riquezas nacionales a manos extranjeras. No satisfecho con esto,

---

[3] "Constitución Política de la República Mexicana, 1857", en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez, vol. VIII, 1877, p. 390.

[4] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* [Intervención de Juan de Dios Bojórquez], 30 de noviembre de 1916, México, INEHRM, vol. 1, 1985, p. 359.

[5] *Ibidem* [Intervención de Rafael Vega Sánchez], p. 354.

[6] *Ibidem* [Intervención de Alfonso Cravioto], p. 355.

siempre ambicionó reemplazar a Porfirio Díaz. Este fue el relato que compartió la vertiente más xenófoba del Congreso y este fantasma anidó en las discusiones sobre extranjería y derechos políticos. Sucede, como alertó Epigmenio Martínez: "No podemos tener un extranjero dentro de nosotros", para de inmediato agregar: "Veamos lo que pasó con el gobierno de Porfirio Díaz, que teniendo un Limantour y varios extranjeros siempre intrigaron; por eso, pido, por patriotismo, por dignidad nacional, un voto para la nulidad de la credencial de Martí".[7]

Ante estos argumentos, otros más moderados no siempre se impusieron. Sus voceros, además de Cravioto, fueron el michoacano Francisco J. Múgica y el tabasqueño Félix Palavicini. Se trataba, decían, de entender el nacionalismo "no como exclusivismo absorbente ni como odio a los extranjeros, sino como preferencia en igualdad de casos para los mexicanos".[8] Para este sector, era necesario tener presente que el crecimiento de la inversión extranjera en la economía nacional y el consecuente poderío que alcanzaron los hombres de negocios extranjeros, no fue resultado de la presencia de Limantour, sino que se trató de un "error de la dictadura que orientó por el camino equivocado su buen deseo de inaugurar una política industrial, bancaria y ferrocarrilera" tendiente al desarrollo nacional. "Contra ese error todos hemos reaccionado", reflexionaba Cravioto, y por ello era necesario conciliar el "espíritu mexicanista con las auténticas necesidades nacionales" y entre ellas, subrayaba, la promoción de una auténtica política de inmigración.[9]

Todo esto se discutió a la sombra de la acreditación de Rubén Martí. A la postre las posiciones se tensaron. "Yo propongo, arengó el tamaulipeco Emiliano Nafarrete,[10] que no aceptemos más que a ciudadanos mexicanos por nacimiento y sangre". Este alegato no tenía más justificación que el axioma contenido en un conocido proverbio de la época: "México ha sido una madre para los extranjeros y una madrastra para los mexicanos". Frente a esta posición, Cravioto argumentó:

> El señor Martí llena todos los requisitos exigidos por la Constitución para ser electo diputado. Por lo tanto, esa credencial es legítima desde el punto de vista constitucional. Nosotros tenemos la obligación de respetar la ciudadanía mexicana y si de este Congreso Constituyente arrojásemos al señor Rubén Martí diciendo que es nacionalizado, entonces, señores diputados, deberíamos también arrancar de las páginas gloriosas de nuestra historia a Francisco Javier Mina y a Nicolás de Régules, alegando que fueron españoles.[11]

En la votación nominal, 57 de 158 diputados se pronunciaron por negar la acreditación a Rubén Martí.[12] El 37% de la asamblea constitucional manifestó su anuencia por violentar la norma vigente. Martí finalmente fue acreditado, convir-

[7] *Ibidem* [Intervención de Epigmenio Martínez], p. 354.

[8] *Ibidem* [Intervención de Alfonso Cravioto], p. 356.

[9] *Idem.*

[10] *Ibidem* [Intervención de Emiliano Nafarrete], p. 357.

[11] *Ibidem* [Intervención de Alfonso Cravioto], p. 356.

[12] *Ibidem* [Votación acreditación de Rubén Martí], p. 363.

tiéndose en el último mexicano por naturalización que pudo acceder a un puesto de representación popular.

II. Aún no nos hemos fundido en el tipo nacional

A poco de instalado el Congreso, uno de los primeros artículos debatidos y aprobados fue el 55 que precisa los requisitos para ser candidato a diputado. La Comisión Dictaminadora modificó la fracción primera del proyecto presentado por Venustiano Carranza, que no introducía ningún cambio al texto del artículo 56 de la Constitución de 1857. La propuesta de modificación fijó el requisito de ser "ciudadano mexicano por nacimiento" en lugar de "ciudadano mexicano".[13] Los argumentos que vetaron la acreditación de Rubén Martí volvieron a expresarse, aunque ahora disimulados en otros motivos. La Dictaminadora indicó que, como en caso de acefalia del Poder Ejecutivo, correspondía a la Cámara de Diputados elegir un presidente interino, esta circunstancia colocaba a todos los diputados en condiciones de ser electos presidente y, por tanto, podría llegar a la presidencia un extranjero naturalizado. El argumento no podía ser más falaz, toda vez que la propia Constitución establecería en su artículo 82 los requisitos exigidos para ocupar la primera magistratura, de modo que sólo los diputados que acreditaran esas exigencias podrían ser presidenciales. En realidad, el asunto de fondo se reducía a acotar los derechos ciudadanos a los mexicanos por naturalización.

El debate puede leerse como una continuación del acontecido en las sesiones de acreditación, aunque ahora ampliado a otras preocupaciones en torno al papel de la extranjería en la forja de la nación mexicana. Las premisas que subyacen en estos debates se alejaron de la tradición universalista francesa y norteamericana, en el sentido de que la nacionalidad dejó de ser un atributo fundado en la voluntad individual de un extranjero que, para adquirir una nueva nacionalidad, se sometía a la autoridad de la ley. Por el contrario, en la estela del nacionalismo alemán y sobre todo del francés, en sus vertientes racistas y xenófobas avivadas en la Tercera República, el Constituyente de Querétaro estuvo convencido de que la nacionalidad y la ciudadanía serían compatibles sólo en la medida que vinculasen poderosos sentimientos patrióticos. Es decir, la calidad de la ciudadanía dependía menos de un acto legal que de una identificación emocional con la patria. En el Congreso de Querétaro anidó lo que ya en Europa se conocía como el concepto del *volk*,[14] es decir, la idea de un pueblo unido por una esencia natural. Detrás de esta idea descansaba la certeza de que la ciudadanía no podía ser conferida, todo hombre nace con una nacionalidad y, por ende, con derechos ciudadanos, y éstos no pueden entenderse como una categoría legal porque en realidad son atributos que se portan en la sangre. El dipu-

[13] *Ibidem* [Dictamen de artículo 55 constitucional], 29 de diciembre de 1916, p. 1432.

[14] Al respecto véase Burrow, John W., *The Crisis of Reason. European Thought. 1848-1914*, Yale University Press, y Núñez Seixas, Xosé Manoel, *Entre Ginebra y Berlín: la cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001.

tado Antonio de la Barrera Aguilar fue enfático al respecto cuando defendió el dictamen de la Comisión invocando el caso de Rubén Martí: "ningún extranjero, como el señor Martí, cubano nacionalizado mexicano, puede sentir amor por la tierra en que no ha nacido, porque la simple comunicación del ministro que lo nacionalizó nunca pudo sacar la sangre cubana que tiene en sus venas".[15]

En la defensa que hizo Paulino Machorro Narváez, miembro de la Comisión Dictaminadora que presentó esta modificación, es manifiesta la animadversión hacia los extranjeros. Las ideas del francés Gustav Le Bon no sólo inspiraron las intervenciones de este diputado, sino que se permitió leer párrafos del entonces influyente libro *Psicología política y defensa social*, escrito por ese médico francés tan convencido de las peligrosas consecuencias políticas que conllevaba desafiar la natural desigualdad de las razas humanas, como del papel que jugaban los sentimientos en el rumbo de la historia.[16] Sin embargo, la potencia nacionalista que animó estas propuestas tomaba una paradójica distancia del reaccionario nacionalismo europeo, sobre todo de aquellas posturas que, en sus vertientes más excluyentes y xenófobas, condujeron a la doctrina del *Blut und Bonden* (sangre y tierra) en la legislación de ciudadanía del III Reich. En el caso mexicano, se compartía la idea de considerar al extraño como una amenaza a la nacionalidad, pero invirtiendo los términos, es decir, no era el peligro a cruzamientos biológicos y culturales con "pueblos débiles" aquello que se temía sino lo contrario; era la debilidad mexicana la que obligaba a restringir la presencia extranjera, de no hacerlo peligraba la existencia de una nación que no había terminado de constituirse. ¿El pueblo mexicano constituye actualmente una verdadera nacionalidad?, se preguntaba Machorro Narváez, su respuesta es reveladora:

> Hay muchos elementos que actualmente son contrarios a la constitución de nuestra nacionalidad: las diversas razas que vienen desde la conquista y que no acaban aún su fusión con los criollos, los mestizos, los europeos emigrados y los que han conservado la sangre pura antigua, forman elementos que todavía no se unen… Somos un conjunto de razas y cada una de ellas tiene su mentalidad, que están constantemente mezclándose y destruyéndose unas a otras. Esta mentalidad diversa… es lo que nos ha presentado ante el mundo civilizado como un pueblo débil que carece de unidad nacional. Somos diversas agrupaciones que todavía no pueden colaborar de un modo completo a un fin común; aún no nos hemos fundido en el tipo nacional.[17]

El diagnóstico de la "debilidad nacional" no era una primicia. Las preocupaciones por la composición étnica de la nueva nación estuvieron presentes desde finales del siglo XVIII. Francisco José Clavijero, ese conspicuo representante del patriotismo criollo, en 1780 ya pregonaba las ventajas de un mestizaje capaz de unificar la

[15] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Antonio de la Barrera, 6 de enero de 1917], p. 1472.

[16] Le Bon, Gustave, *Psicología de las masas,* Madrid, Morata, 1983.

[17] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 442.

sociedad.[18] El liberalismo triunfante en sus distintas versiones eludió el problema, desdeñando la población indígena para terminar por considerarla un lastre inevitable que por humanitarismo debía ser arrastrado. Al promediar los treinta del siglo XIX, José Ma. Luis Mora escribió: "La población blanca es la dominante, es en ella donde se ha de buscar el carácter mexicano, y ella es la que ha de fijar en todo el mundo el concepto que se debe formar de la República".[19] Pero la realidad no dejaba de imponerse, por ello y ante el incontestable peso de la presencia indígena, Guillermo Prieto sentenció: "Somos extranjeros en nuestra patria".[20] Una revalorización del pasado prehispánico y el convencimiento de la necesaria incorporación del indígena al conglomerado nacional, sentó las bases de una corriente mestizófila que hacia finales del siglo XIX lideraron Francisco Pimentel, Vicente Riva Palacios y Justo Sierra. Había que "civilizar" al indígena y para ello nada más idóneo que engrosar las corrientes de inmigrantes europeos para que sus aportes biológicos robustecieran un mestizaje convertido en paradigma de la mexicanidad. A la sombra de estas propuestas, llegaron pocos europeos y norteamericanos, inversionistas, comerciantes, empresarios y algunos trabajadores que al amparo de privilegios formales e informales alimentaron resentimientos que estallaron cuando la Revolución.

Como reacción a una xenofilia porfirista, el Constituyente reforzó con un nacionalismo defensivo todas las normas que regulan la relación entre nacionales y extranjeros; y así, por los intersticios de las polémicas legislativas se filtraron ansiedades sobre conflictos que se pensaban irresolubles:

> Constituimos una agrupación débil… de ahí resulta que el extranjero sea siempre más fuerte en México que en cualquiera otra parte del mundo, y por este motivo… la nacionalización de los extranjeros en México es un trámite legal, no es un concepto real. No obedece a un hecho positivo; el extranjero viene a México y se naturaliza, no se asimila al pueblo mexicano Sociológicamente, el extranjero no se funde con nosotros, no viene a formar una familia, no viene a diluirse en nuestra nacionalidad; el extranjero sigue siendo extranjero.[21]

Las consideraciones de que los extranjeros eran enemigos de la Revolución y que la Revolución era la genuina expresión de los sentimientos nacionales, operaron como vectores que atravesaron estos debates. Las voces que pretendieron atemperar las posiciones más extremas no objetaron el argumento central, sino que pretendieron fijar un régimen de excepción. No se impugnó el recorte del derecho ciudadano a ocupar cargos de elección popular a mexicanos por naturalización, sino que se propuso que ese recorte tuviera una excepción para los hispanoamericanos. Múgica lideró esta propuesta subrayando la necesidad de diferenciar entre los extranjeros; unos, decía, eran los "perniciosos por excelencia, como los españoles y los america-

[18] Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, México, Porrúa, vol. II, 1958, p. 208.

[19] Mora, José Ma. Luis, *México y sus revoluciones,* México, Porrúa, 1965, vol. I, p. 63.

[20] Prieto, Guillermo, "Zacatecas-VI Toltecas", *El siglo XIX*, 28 de noviembre de 1843.

[21] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1442.

nos" y otros, aquellos que pertenecían a una misma comunidad de lengua y raza, es decir, los indolatinos".[22] La propuesta fue apoyada por Bojórquez, quien propuso una nueva redacción de la fracción primera del artículo 55. Para ser electo diputado, el candidato debía "ser ciudadano mexicano por nacimiento o latinoamericano nacionalizado"; de este modo, apuntó, "podremos responder por vez primera al llamado de Simón Bolívar, en cuyo cerebro luminoso germinó el pensamiento que tenemos el sagrado deber de hacer que se lleve a la práctica: la unión de la América Latina".[23]

Sentimientos de pertenencia continental animaron esta idea en la que imperativos políticos antes que jurídicos ensanchaban derechos para unos nacionalizados mientras los cerraba para otros. Se trataba, indicó Múgica, de acompañar desde el legislativo la estrategia de Carranza para conformar una alianza continental opuesta a la Doctrina Monroe.[24] En este sentido, abrir la puerta a "indolatinos" en el Congreso de la Unión era hacer justicia a una causa fundada en afinidades de "idioma y sangre":

> Nosotros, desde el Poder Legislativo Constituyente de la República Mexicana, debemos dejar también el aliciente a nuestros hermanos del Sur de que puedan ser aquí en nuestro país, representantes de uno de nuestros pueblos, representantes de alguna de nuestras regiones, porque es indudable que ellos con nosotros, vendrán a la tribuna del Parlamento a defender los intereses de la raza latina, a defender el progreso del país en que viven, porque sentirán como nosotros esos mismos ideales.[25]

¿Quiénes debían integrar una nación todavía en proceso de integración? Responder esta pregunta necesariamente obligaba revisar el papel desempeñado por los extranjeros y, sobre todo, el asignado a la inmigración. En opinión de Félix Palavicini, limitar los derechos políticos de los extranjeros naturalizados equivalía a cancelar

---

[22] *Ibidem* [Intervención del diputado Francisco J. Múgica], 6 de enero de 1917, p. 1447. La propuesta de establecer una excepción para los extranjeros originarios de Latinoamérica fue retomada de preceptos ya consagrados en las Constituciones de algunas naciones de Centroamérica, Antillas y América del Sur, véase "Elementos para la compresión del debate sobre extranjería y nacionalización", en *Idem*, vol. III, pp. 3331-3340. Por otra parte, el peso de una antigua tradición de desconfianza hacia españoles y estadounidenses es manifiesta en el imaginario del Constituyente; sobre esta tradición véase: Sims, Harold D., *La expulsión de los españoles de México, 1821-1828*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; Heath, Hilarie J., "Mexicanos e ingleses: xenofobia y racismo", en *Secuencia*, núm. 23, mayo-agosto de 1992, pp. 77-98; González Navarro, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1993; Alberro, Solange, *De gachupín al criollo, o de cómo los españoles en México, dejaron de serlo*, México, El Colegio de México, 1994; Falcón, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996; Pani, Erika, "Coyotes y gallinas: Esfera pública, identidad y comunidad en la Ciudad de México durante la expulsión de españoles", en *Revista de Indias*, Madrid, CSIC, vol. 63, núm. 228, 2003, pp. 355-374.

[23] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Juan de Dios Bojórquez], 6 de enero de 1915, p. 1431.

[24] Al respecto véase Fabela, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols., 1958; y Richmond, Douglas, *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

[25] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Francisco J. Múgica], 6 de enero de 1917, p. 1434.

el paradigma inmigratorio, aquel que a lo largo del siglo XIX alentó tantos proyectos de modernización en las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, el derecho de elegir y ser elegidos, fundamento de la moderna ciudadanía, fue interceptado por el clamor nacionalista de una revolución victoriosa. Palavicini advirtió los riesgos de legislar con una perspectiva tan estrecha. Fortalecer la ciudadanía "es una necesidad de progreso, nuestros dos grandes problemas sociales son el autóctono que ha fracasado con la irredención del indio, y el inmigratorio que evidentemente nos ha venido proporcionando una constante inyección de energías e inteligencias. No podemos esperar que se busque con interés nuestra ciudadanía cuando ésta no ofrezca ninguna ventaja. ¿Qué peligro, preguntaba Palavicini, habría en admitir que los indoamericanos nacionalizados puedan ser electos representantes para el Congreso de la Unión?".[26]

La respuesta no se hizo esperar. Machorro Narváez tradujo la poderosa desconfianza que despertaban los extranjeros naturalizados cuando, desde la tribuna, explicó que los extranjeros ya "nos arrebataron nuestras riquezas", los bancos, los ferrocarriles, y "hasta casándose con nuestras ricas, nos han arrebatado las tierras y las haciendas". Los mexicanos "nos hemos quedado solo con los derechos políticos sin tener la riqueza. Defendamos eso último que nos queda. Estamos como en un islote con nuestros derechos políticos ante un océano que nos cerca. Ahí, plantemos la bandera de la nacionalidad".[27] Presentado en estos términos, quedó cancelada cualquier posibilidad para un debate fecundo sobre inmigración y ciudadanía. Sometido a votación, el requisito de ser ciudadano mexicano "por nacimiento" para ser candidato a diputado fue aprobado por 98 votos a favor y 55 en contra.[28] Se trató de uno de los resultados más divididos entre todas las votaciones del Congreso, y el punto de ruptura radicó en la excepción de que los "indoamericanos" naturalizados mexicanos fueran considerados ciudadanos con derechos a ocupar puestos en el Congreso. A pesar de esta derrota, el fervor latinoamericanista encontró eco mayoritario en una discusión posterior, cuando en el artículo 30 constitucional quedó establecido que los indolatinos avecindados en la república disfrutarían de una vía privilegiada para adquirir la nacionalidad mexicana.[29]

Una vez aprobado el artículo 55, por derivación quedó instituido el mismo requisito para las candidaturas a senadores (artículo 59). De esta manera se bloqueó el acceso al poder legislativo a ciudadanos mexicanos por naturalización.

III. Ser o no ser mexicano por nacimiento

Otras restricciones se dispusieron para garantizar que los derechos ciudadanos quedaran a buen resguardo. Al igual que en la Constitución de 1857, se mantuvo el

[26] *Ibidem* [Intervención de Félix Palavicini], 6 de enero de 1917, p. 1486.

[27] *Ibidem* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1447.

[28] *Ibidem* [Votación del artículo 55 constitucional], 8 de enero de 1917, pp. 1422 y 1531.

[29] *Ibidem* [artículo 30 constitucional], 21 de enero de 1917, p. 1223.

requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de secretario de Estado (artículo 91), ministro de la Suprema Corte (artículo 95) y gobernador de los estados (artículo 115). Sin embargo, se ajustó este requisito, en el caso del artículo 82 relativo a la presidencia de la república, añadiendo a la obligación de ser mexicano por nacimiento la de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. De este modo, el fervor nacionalista, además de limitar derechos a mexicanos por naturalización, acotó la ciudadanía a mexicanos por nacimiento de padres extranjeros. Cuando se discutió este artículo nadie reparó que consagraba dos niveles de ciudadanía respecto a la prerrogativa de ocupar la presidencia de la República: la que gozarían los mexicanos de nacimiento con padres de origen extranjero y aquella correspondiente a mexicanos por nacimiento hijos de padres mexicanos por nacimiento. De cara al texto constitucional de 1857, este requisito era una innovación introducida en el proyecto presentado por Carranza. El 27 de enero de 1917, sin expresar ningún reparo, los diputados lo aprobaron por unanimidad.[30]

En las semanas transcurridas entre las discusiones por la acreditación de Rubén Martí y la aprobación del artículo 82, sucedió el debate y aprobación del artículo 55 y después el correspondiente al artículo 30. Es decir, los constituyentes primero fijaron el requisito de ser "mexicano por nacimiento" y después discutieron y aprobaron los atributos de la nacionalidad mexicana. Entre los días 16 y 21 de enero de 1917 se enfrascaron en el contenido del artículo 30 tratando de definir las condiciones para adquirir la nacionalidad mexicana. El diputado Fernando Lizardi lo expresó con claridad: "la distinción entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización tiene interés desde el punto de vista práctico, porque nuestras leyes exigen la primera cualidad para dar acceso a ciertos cargos públicos, exigencia muy justa y que obliga a definir cuáles de los mexicanos deben considerarse que lo son por nacimiento". Sin embargo, el problema radicó en que "hemos empezado por exigirles a los futuros diputados que sean mexicanos por nacimiento, para después venir a decir quiénes son mexicanos por nacimiento".[31]

En el proyecto de Carranza, el artículo 30 privilegió el principio de *ius sanguinis* fijando que la nacionalidad mexicana se adquiría por dos vías. Por un lado, figuraban los "mexicanos por nacimiento" hijos de padres mexicanos nacidos dentro o fuera de México, mientras que los hijos de extranjeros nacidos en México y los extranjeros residentes en el país podían convertirse en mexicanos por la vía de la naturalización. La peculiaridad en el caso de los hijos de extranjeros nacidos en el país radicaba en que la conversión a mexicanos por naturalización operaba de oficio si al mes siguiente de cumplir la mayoría de edad no manifestaba el propósito de conservar la nacionalidad de origen. [32]

---

[30] *Ibidem* [Votación del artículo 82 constitucional], 27 de enero de 1917, p. 1916.

[31] *Ibidem* [Intervención de Fernando Lizardi], p. 1183.

[32] *Ibidem* [Proyecto de Constitución], p. 36. El proyecto de Carranza siguió la norma constitucional de 1857 y sobre todo la Ley de Extranjería y Naturalización [Ley Vallarta] de 1885 que establecía una naturalización de oficio y que sólo podía evitarse si el extranjero en un plazo determinado manifestaba su voluntad de seguir siéndolo. La razón de tal procedimiento radicaba en el temor de reclamos internacionales relacionado con daños o pérdida de bienes muebles e inmuebles. Es decir, el Estado despojaba al extranjero de sus derechos de filiación salvo manifestación expresa para que esto no sucediera,

La Comisión que dictaminó esta propuesta advirtió que de aceptarse sin cambios y como ya se había aprobado el artículo 55, se eliminaría de los puestos de representación popular tanto a los extranjeros naturalizados como a los hijos de extranjeros nacidos en México, y sucedería lo mismo con los secretarios de Estado, los gobernadores y los ministros de la Suprema Corte. En atención a estas circunstancias, se propuso modificar el proyecto para incluir entre los mexicanos "por nacimiento" a los que hubieran nacido en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría edad manifestasen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana.[33]

Resulta paradójica la conducta del Congreso que, después de restringir los derechos ciudadanos de los naturalizados, se movilizara para no hacer lo mismo con los nacidos en México hijos de padres extranjeros. Cómo explicar la voluntad de depurar todo rastro de extranjería en el poder público, cuando en este caso se maniobró para que el *ius soli* de hijos de extranjeros fuera obligación suficiente para ocupar posiciones en los tres poderes con excepción de la presidencia de la República. En primer término, se podría anotar el apresuramiento de ajustar cuentas ante una votación perdida en la acreditación de Rubén Martí. Un sector de los diputados pudo haber valorado esta derrota como una afrenta a las banderas nacionalistas y rápidamente se movilizó para acotar la ciudadanía de mexicanos por naturalización. "Realmente, confesó el tabasqueño Rafael Martínez de Escobar, cometimos una ligereza porque debimos haber aplazado la discusión del artículo 55 hasta después de la discusión del artículo 30".[34] En segundo término, es posible suponer que los argumentos de las vertientes más moderadas, aquellas expuestas cuando la acreditación de Martí y que triunfaron, y que volvieron a expresarse en la votación del 55 constitucional para perder, lo hicieron nuevamente en la discusión de este artículo para terminar imponiendo una fórmula ambigua de atribución de la nacionalidad, como se indicará más adelante; y en tercer lugar, se podría especular que algunos diputados y dirigentes revolucionarios eran hijos de padres extranjeros, de modo que impugnar la nacionalidad por esa vía significaba desacreditar a los dirigentes como el propio desempeño de los diputados, además de obstruir las legítimas aspiraciones a ocupar en el futuro nuevos encargos en administraciones estales y federales. Tal era el caso, por ejemplo, del general Eduardo Hay, "hijo de padres extranjeros, quien indudablemente tiene derecho a venir a ocupar una curul en el Congreso de la Unión. Ese hombre aquí tiene a su esposa, sus hijos, sus afectos. México para él es su patria".[35]

Una vez restringida la ciudadanía de los mexicanos naturalizados, el problema fue conciliar las intensidades del *ius soli* y el *ius sanguinis* en el otorgamiento de dere-

---

trastocando con ello el acto positivo mediante el cual una persona solicita cambiar de nacionalidad para convertirlo en su antítesis, es decir, la manifestación debía expresar la voluntad de conservar la nacionalidad. Al respecto véase: Trigueros, Eduardo, *La nacionalidad mexicana*, México, Jus, 1940.

[33] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Dictamen del Proyecto de artículo 30 constitucional], p. 1176.

[34] *Ibidem* [Intervención de Rafael Martínez de Escobar], 19 de enero de 1917, p. 1188.

[35] *Ibidem*, p. 1213.

chos políticos a quienes nacieron en México. Las discusiones fueron largas, voces a favor y en contra expusieron ejemplos variados. Sin embargo, muy pocos fueron los que propusieron abandonar el principio de *ius sanguinis* para reemplazarlo por el de *ius soli,* tal y como ya estaba instituido en la mayoría de las Constituciones del continente. El veracruzano Saúl Rodiles fue uno de ellos y de poco sirvió su exhorto en el sentido de que "es preciso ser más liberales para ver este asunto con mayor desapasionamiento". Si en la mayoría de los países de América el lugar de nacimiento determinaba la nacionalidad, ello obedecía a la necesidad de atraer inmigrantes. México necesitaba de estas corrientes de inmigración y "si nosotros a los extranjeros no les proporcionamos nada, absolutamente nada, ¿qué deseos pueden tener ellos para permanecer aquí?"[36] En aquel Congreso no había lugar para estas preguntas, toda vez que el diagnóstico era exactamente el inverso. En un país "convertido en tierra de conquista desde hacía cuatrocientos años",[37] resultaba inviable permitir la participación política a los extranjeros.

Distinta era la situación de quienes habían nacido en México siendo hijos de padres extranjeros. Sobre este asunto trabajó la Comisión Dictaminadora, y el zacatecano Rafael Martínez de Escobar intentó explicar las razones por las que estas personas debían considerarse mexicanas por nacimiento. Sucedía que en estos casos "los elementos de sangre y herencia se encuentran perfectamente modificados por los elementos del medio y la educación. Estos elementos ya tienen un peso más formidable que la sangre".[38] Nadie objetó que la "sangre" ya no pesara, como lo hizo en la polémica acreditación de Rubén Martí. En cambio, ahora la influencia "del medio y la educación" fueron razones suficientes para ser reputados como mexicanos por nacimiento los hijos de padres extranjeros, además de la obligación de manifestar la voluntad de ser mexicanos ante la autoridad competente.

El jurista José Natividad Macías, uno de los redactores del proyecto de Constitución, se encargó de subrayar el error que se cometería de modificar el proyecto: "es ciudadano por nacimiento el que nace mexicano, no el que adquiere la nacionalidad con mucha posterioridad".[39] Macías explicó la necesidad de normar con certeza quiénes eran mexicanos por nacimiento y quiénes por naturalización. El entonces rector de la Universidad Nacional señaló: "Lo que ha pasado siempre entre nosotros es que las leyes se han dado no conforme a los preceptos estrictamente constitucionales, sino que se han formado conforme a las necesidades del momento",[40] y con esta afirmación no hacía más que traslucir la disputa política de un pasado reciente proyectándose en la discusión sobre la definición de la nacionalidad mexicana. El fantasma de Limantour volvió a hacerse presente asociando la extranjería al papel desempeñado por los "Científicos" cuando los conflictos por la sucesión de Porfirio Díaz. Para Macías, la candidatura de Limantour a la presidencia sólo se detuvo al comprender Porfirio Díaz, por insistencia del secretario de Justicia, Joaquín Baran-

36 *Ibidem* [Intervención de Saúl Rodiles], 19 de enero de 1917, p. 1168.

37 *Ibidem* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1443.

38 *Ibidem* [Intervención de Rafael Martínez de Escobar], 19 de enero de 1917, p. 1190.

39 *Ibidem* [Intervención de José Natividad Macías], 19 de enero de 1917, p. 1199.

40 *Ibidem*, p. 1198.

da, de que la sola posibilidad de que el entonces secretario de Hacienda accediera a la presidencia conduciría a una alteración de la paz de la nación, "porque el señor Limantour no era mexicano por nacimiento".[41] La espectral sombra de los Científicos robusteció el imaginario de una dictadura dispuesta a conceder a los extranjeros hasta la primera magistratura. Ante ello Macías sentenció: "Cuando se trata de los intereses nacionales el corazón mexicano se subleva y llega a ver con repugnancia, con aborrecimiento, todo aquello que lleve a nuestros puestos públicos a los extranjeros".[42] Dar cuenta de esa "repugnancia" remite a las redes del poder anudadas en torno a Porfirio Díaz. José Natividad Macías expuso este asunto con absoluta transparencia:

> Comenzaré preguntando a los señores diputados ¿Admitirán ustedes como ciudadano mexicano por nacimiento al señor José Yves Limantour? Contesten ustedes con franqueza, con la mano puesta sobre el corazón. (Voces: ¡No! ¡No!) ¿Admitirían ustedes como mexicanos por nacimiento a Oscar Braniff, a Alberto Braniff, a Tomás Braniff? (Voces: ¡No! ¡No!, ¡A ningún "Científico"!) ¿Creen ustedes que esos extranjeros tendrían cariño por la República? Indudablemente que no, es claro como la luz del día. Es evidente que no habrá un ciudadano mexicano que tenga cariño por su patria, que pudiera admitir, no digo con gusto, siquiera sin repugnancia, a un individuo de esos como ciudadano mexicano por nacimiento.[43]

Limantour, símbolo de una amenazante presencia extranjera se filtraba en los debates; y Macías, como semanas antes lo hizo Machorro Narváez, reiteró que "muchos extranjeros vienen a naturalizarse mexicanos para sacar las ventajas que les da la naturalización; y luego que acaban de obtener todo lo que ambicionaban se largan a su tierra y nos tiran la nacionalidad como carga pesada".[44] Convertido en quinta esencia del enemigo que debía combatirse, las referencias a Limantour alimentaron la reflexión sobre la necesaria correspondencia entre *ius sanguinis* y patriotismo. En oposición a Macías levantó la voz Enrique Colunga:

> ¿El señor Limantour tuvo esa política ruinosa para México debido a la sangre francesa que corría por sus venas? Si así fuera, tendríamos que convenir en el absurdo que fue la sangre zapoteca que bullía en las arterias del general Díaz la causa de que se hubiera entregado en manos de los "Científicos". Por lo demás, la política del grupo científico estaba también apoyada por mexicanos de nacimiento, como don Pablo Macedo, Casasús, Pimentel y Fagoaga y otros muchos que eran mexicanos por nacimiento e hijos de padres mexicanos.[45]

---

41 *Ibidem*, p. 1199.

42 *Ibidem*, p. 1207.

43 *Ibidem*, p. 1207.

44 *Ibidem*, p. 1209.

45 *Ibidem* [Intervención de Enrique Colunga], 19 de enero de 1917, p. 1217.

La convergencia del *ius soli y el ius sanguinis* en nada garantizaba el patriotismo, señaló Martínez de Escobar, pues "hemos visto como algunos mexicanos fueron a mendigar un príncipe extranjero y hoy están pidiendo la intervención americana"; sin olvidar, señaló Francisco Múgica que en "la guerra de emancipación casi todos los caudillos fueron hijos de españoles, con el agravante de que sus ancestros fueron los conquistadores. Vemos a los Bravo, a los Galeana, vemos a muchos extranjeros que vinieron a combatir por nuestra independencia".[46]

Macías advirtió la imposibilidad de que el Congreso asumiera el *ius sanguinis* como principio rector de la nacionalidad. Resignado ante la consagración de una norma contradictoria que permitiría a hijos de extranjeros nacidos en el país alcanzar una posición en el Congreso, consiguió que se incorporara al texto constitucional el requisito de residencia en el país para los hijos de extranjeros que optaban por convertirse en "mexicanos por nacimiento". Así, en el caso de estos hijos debía confluir el lugar de nacimiento y la residencia en México para que se ampliaran sus derechos ciudadanos.

El artículo 30 fue aprobado el 21 de enero de 1917 por unanimidad de votos.[47] La nacionalidad mexicana podía alcanzarse por nacimiento o por naturalización. Eran mexicanos por nacimiento tanto los hijos de padres mexicanos como los de padres extranjeros, siempre y cuando estos últimos, durante el año siguiente a alcanzar la mayoría de edad, manifestasen que optaban por la nacionalidad mexicana, y comprobaran haber residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación. Es decir, los hijos de padres mexicanos nacían plenamente mexicanos, mientras los hijos de extranjeros eran mexicanos a "medias", puesto que para serlo a plenitud debía mediar un acto de voluntad cristalizado en la renuncia a la nacionalidad de sus padres.

IV. Política, propiedades y religión

Entre el 27 y el 29 de enero de 1917 el Congreso abordó tres cuestiones que involucraban la presencia extranjera en el país: la política, la propiedad de bienes inmuebles y el culto religioso. Las tres cuestiones se debatieron casi de manera simultánea mientras se avanzaba en la redacción final de los artículos que regulan estos asuntos: el 27, el 33 y el 130. De cara a la Constitución de 1857, y en el tema específico de la extranjería, el Congreso introdujo novedades de perdurable vigencia a lo largo del siglo pasado, y de una conflictividad cuyos ecos aún pueden escucharse.

El artículo 33 de la Constitución de 1917 reconoce su antecedente inmediato en la Constitución de 1857, donde quedó instituida la facultad que el "gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso". El proyecto de Carranza precisó aún más esta atribución, facultando al Ejecutivo para "hacer abandonar del territorio

[46] *Ibidem* [Intervención de Francisco J. Múgica], 19 de enero de 1917, p. 1195.

[47] *Ibidem* [Votación artículo 30 constitucional], 21 de enero de 1917, p. 1223.

nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente". Este texto abría un vasto margen de discrecionalidad en torno a la calificación de las actividades por las cuales un extranjero podía ser calificado de "inconveniente"; y además, el último párrafo de este artículo explicita la actividad que por excelencia queda vedada a quien no posea la nacionalidad mexicana: "Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".[48] Desde entonces, política y extranjería devinieron en conceptos excluyentes en México.

En 1857 y en 1917, los constituyentes promulgaron un precepto que resulta contradictorio con otros de la misma carta magna. Sucede que el artículo 33, en su primer párrafo, otorga a los extranjeros las mismas garantías constitucionales que a los mexicanos, para más adelante negarles la garantía de audiencia (artículo 14) y, por tanto, limitar la procedencia del juicio de amparo contra la facultad del Ejecutivo para expulsarlos[49] (artículos 103 y 107). Esta negativa estuvo implícita en la redacción de 1857 y fue motivo de algunas controversias que se ventilaron en los estrados judiciales,[50] y se explicitó en la Constitución de 1917 al advertir que la expulsión se realizaría "inmediatamente y sin necesidad de juicio previo".[51]

El dictamen del proyecto del artículo 33 subrayó los peligros de dotar de tan amplias facultades al Ejecutivo, y si bien reconocía la necesidad de que la nación pudiera expulsar a un extranjero, este procedimiento, debería:

> ajustarse a las formalidades que dicta la justicia precisando los casos en los cuales procede la expulsión y regularse la manera de llevarla a cabo; pero como la Comisión carece del tiempo necesario para estudiar tales bases con probabilidades de acierto, tiene que limitarse a proponer que se reduzca un tanto la extensión de la facultad concedida al Ejecutivo, dejando siquiera el juicio de amparo al extranjero amenazado de la expulsión… Con la enmienda que proponemos desaparecerá de nuestra Constitución el matiz de despotismo de que aparece revestido el Ejecutivo en tratándose de

[48] Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, *México, a través de sus Constituciones*, vol. 5, "Antecedentes y evolución de los artículos 28-36", México, Porrúa, 2000, p. 219.

[49] Sobre las controversias constitucionales en torno al artículo 33, véase: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 135. Un detenido análisis sobre este asunto puede consultarse en Velázquez Quesada, Eloy Alfaro, "La justificación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y proyecto de garantía de audiencia al aplicarse dicho precepto constitucional", Facultad de Derecho, UNAM, 1949.

[50] Al respecto véase Chenillo, Paola, "Entre la igualdad y la seguridad. La expulsión de extranjeros en México a la luz del liberalismo decimonónico, 1821-1876", tesis de licenciatura en historia, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2009.

[51] Se pueden consultar las tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación justificando las negativas a conceder suspensiones provisionales a órdenes de expulsión emitidas por el titular del Ejecutivo en Góngora Pimentel, Genaro David y Acosta, Miguel Ángel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, legislación, jurisprudencia,* México, Porrúa, 1987, pp. 602-608.

> extranjeros y que no figura en ninguna otra de las Constituciones que hemos tenido ocasión de examinar.[52]

Frente a la "falta de tiempo" que adujo la Comisión para precisar los motivos que derivarían en expulsión, los diputados Francisco Múgica y Alberto Román propusieron un texto alternativo en el que incluyeron causales de expulsión, además de garantizar el recurso de amparo al extranjero calificado de "inconveniente". Para estos diputados el artículo 33 debería aplicarse:

> I. A los extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos. II. A los que se dediquen a oficios inmorales (toreros, jugadores, negociantes en trata de blancas, enganchadores, etcétera). III. A los vagos, ebrios consuetudinarios e incapaces físicamente para el trabajo, siempre que aquí no se hayan incapacitado en el desempeño de sus labores. IV. A los que en cualquier forma pongan trabas al gobierno legítimo de la República o conspiren en contra de la integridad de la misma. V. A los que, en caso de pérdida por asonada militar, motín o revolución popular, presenten reclamaciones falsas al gobierno de la nación. VI. A los que representen capitales clandestinos del clero. VII. A los ministros de los cultos religiosos cuando no sean mexicanos. VIII. A los estafadores, timadores o caballeros de industria.[53]

Esta propuesta, más allá de las tonalidades jacobinas y moralizantes, no fue considerada en el debate legislativo. La mayoría de los constituyentes no estuvieron preocupados por aquello que subrayó el dictamen de la Comisión, esto es "el matiz de despotismo de que aparece revestido el Ejecutivo" y menos aún en precisar los motivos que ameritarían la aplicación de este artículo. La discusión se orientó hacia un asunto medular en la arquitectura de esta Constitución: el derecho de propiedad y como parte de él las limitaciones que se impondrían a los extranjeros. Sucedió que el proyecto del artículo 33 propuesto por Carranza atendía cuestiones de propiedad y en ellas se entretuvieron los diputados para, finalmente, concluir que lo relativo a los bienes inmuebles en manos de extranjeros quedaría incorporado al artículo 27. Este asunto no terminó de convencer a una buena parte de los constituyentes, de ahí que el artículo 33 fuera aprobado de forma dividida recibiendo un 62% de votos aprobatorios.[54]

En el artículo 27 cristalizó gran parte del reclamo agrario que movilizó a las fuerzas revolucionarias, y con su aprobación quedaron sentadas las bases de la futura reforma agraria. El proyecto de Carranza fue reformulado seriamente a partir de las propuestas que hizo una comisión especial encabezada por Pastor Rouaix y José Natividad Macías.[55] De entre todas las cuestiones que se revisaron, un tema central

---

[52] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Dictamen del artículo 33 constitucional], 18 de enero de 1917, p. 1240.

[53] *Ibidem* [Voto particular de Francisco J. Múgica y Alberto Román], 18 de enero de 1917, p. 1242.

[54] *Ibidem* [Votación artículo 33 constitucional], 29 de enero de 1917, p. 1252.

[55] Al respecto véase Ramírez Rousseau, Jorge, *El artículo 27 constitucional como base de la reforma agraria*, México, UNAM, 1963; Silva Herzog, Jesús, *La cuestión agraria: el agrarismo mexicano y la reforma*

fueron los derechos de propiedad asociados a la nacionalidad. El asunto no era menor, tal como recordó el diputado por el Estado de México, Enrique Enríquez: "La mayor parte de los conflictos de carácter internacional que hemos tenido se han debido a que los extranjeros, cuando se presentan épocas de conmoción revolucionaria como la presente, si sufren en sus bienes, acuden a sus respectivos ministros, a sus respectivos gobiernos para presentar sus reclamaciones, las que hacer ascender a sumas cuantiosísimas".[56]

En la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, este tema fue procesado desde los artículos referidos a la nacionalidad. En la fracción tercera el artículo 30 de la Constitución de 1857 "estableció que los extranjeros que adquirieran bienes o que tuvieran hijos en la República serían considerados mexicanos "siempre y cuando no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad".[57] Se trataba de una nacionalización de oficio que no resolvía la cuestión de fondo, toda vez que los extranjeros podían manifestar su voluntad de conservar la nacionalidad de origen, y para hacer frente a estos casos, el artículo 33 de aquella Constitución obligaba a los extranjeros a sujetarse a los fallos de los tribunales nacionales.[58] En el Proyecto del artículo 33 presentado por Carranza se introdujo la innovación de que los extranjeros no "podrían adquirir bienes raíces si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjeros y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación".[59] Este dispositivo fue el que se terminó adoptando en la fracción primera del artículo 27, aunque con algunos ajustes producto de alegatos y explicaciones en torno a la inviabilidad jurídica de solicitar la "renuncia a la calidad de extranjero" en asuntos de propiedad manteniendo el resto de sus derechos. La fórmula que finalmente se consagró fue que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tenían derecho a adquirir bienes raíces, y en el caso de los extranjeros sería posible "siempre que convengan en considerarse nacionales respecto a dichos bienes y a no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos".[60] En caso de faltar a ese convenio los extranjeros perderían sus derechos de propiedad. Además, esta prerrogativa excluía a los extranjeros de tener bienes inmuebles ubicados en fronteras terrestres y los litorales marítimos. En realidad, el Congreso incorporó plenamente la doctrina Calvo a la Constitución, tratando de

agraria, México, El Colegio Nacional, 2008; Aguirre, Norberto, *La Constitución y la reforma agraria*, México, BNCE, 1968 y Medina Cervantes, José Ramón, *Bases socio-jurídicas del artículo 27 constitucional*, México, CEHAM, 1984.

[56] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Intervención de Enrique Enríquez], 29 de enero de 1917, p. 1035.

[57] Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, Porrúa, 2000, p. 678.

[58] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [artículo 33 de la Constitución de 1857], p. 1237.

[59] *Ibidem* [Proyecto de artículo 33 constitucional], p. 38.

[60] *Ibidem* [artículo 27 constitucional], 29 de enero de 1917, p. 1088.

reducir el impacto de controversias internacionales ocasionadas por afectación de bienes en propiedad de extranjeros.[61]

Con este artículo se desafió a poderosos intereses extranjeros, toda vez que cuestionaba el principio de inviolabilidad de la propiedad privada consagrado en todas las Constituciones de entonces, reconociendo, entre otros asuntos, formas comunitarias de propiedad y fijando límites máximos en la dimensión de las propiedades.

El 29 de enero de 1917 este artículo recibió el voto unánime de los constituyentes.[62] Si se contrasta esta unanimidad con la manifiesta xenofobia en muchos de los debates, destaca la moderación con que fue gestionado el derecho de propiedad para los extranjeros, y la plenitud de este derecho en el caso de los mexicanos por naturalización. Hubo voces que exigieron limitar la propiedad a mexicanos y sólo "a los extranjeros que hayan obtenido su ciudadanía".[63] Sin embargo, estas voces fueron desechadas, "nos pareció, explicó Francisco J. Múgica, que equivalía a una muralla china, por eso no aceptamos la idea, aunque es patriótica".[64] Además, agregó Enrique Colunga, de aceptarse esa propuesta "se cerraría la entrada al país de capitales extranjeros".[65]

Desde Estados Unidos y las principales naciones de Europa, la Constitución fue catalogada como antiextranjera. Aún estaba vivo el recuerdo de la guerra de los Bóxers en China y todavía los bolcheviques no tomaban el Palacio de Invierno de los zares; en esa coyuntura, los límites al derecho de propiedad fueron leídos como una afrenta que abría las puertas a políticas expropiatorias. No estaban equivocados, aunque el Congreso no pareció dispuesto a llevar hasta las últimas consecuencias su fervor nacionalista. El articulo 27 fijó los principios, ya que la reglamentación de ese artículo se pospuso hasta mediados de los años veinte, fue entonces que se atizó el fuego de un conflicto internacional que se prolongó hasta 1938 cuando el decreto de expropiación petrolera.[66]

Los diputados pusieron las bases jurídicas para que un Estado débil como el mexicano atemperara las ambiciones de empresas, empresarios y naciones extranjeras; mientras que en el terreno de los derechos políticos cerró las puertas a que injerencias externas cuestionaran la voluntad de "plantar la bandera de la nacionalidad" en la gestión de los asuntos políticos.

En este sentido, el nuevo texto constitucional incorporó dos cuestiones; en primer lugar, recuperó el principio de preferencia de los nacionales sobre los extran-

---

61 Al respecto véase Sepúlveda, César, *Derecho internacional,* México, Porrúa, 1984.

62 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [Votación artículo 27 constitucional], 29 de enero de 1917, p. 1088.

63 *Ibidem* [Intervención de José Reynoso], 29 de enero de 1917, p. 1045.

64 *Ibidem* [Intervención de Francisco J. Múgica], 29 de enero de 1917, p. 1047.

65 *Ibidem* [Intervención de Enrique Colunga], 29 de enero de 1917, p. 1054.

66 Al respecto véase Silva Herzog, Jesús, *Historia de la expropiación petrolera,* México, Cuadernos Americanos, 1963; Meyer, Lorenzo, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991; y *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1972; y Garner, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

jeros para todo tipo de empleos que ya figuraba en el artículo 32 de aquella Constitución, agregando la exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento para pertenecer al ejército, a las fuerzas de seguridad y al personal a cargo de embarcaciones y a la mayoría de las tripulaciones que naveguen con bandera mexicano.[67] En el esfuerzo por afirmar la seguridad interior y fronteriza el *ius soli* ofreció garantías de patriotismo y lealtad a los gobiernos de la Revolución. En segundo lugar, el jacobinismo anticlerical instalado en el Congreso valoró a los representantes de la iglesia católica como una amenaza al orden político que debía fundarse sobre aquella Constitución. De tal modo que, por un lado, las Leyes de Reforma quedaron incorporadas al artículo 130 prohibiendo, entre otros asuntos, a asociaciones eclesiásticas la propiedad de bienes inmuebles y, por otro, se instituyó que sólo los mexicanos por nacimiento podían ejercer el ministerio de culto, en el afán de evitar que extranjeros y mexicanos por naturalización participaran en actividades de administración de la fe. Además, en asuntos políticos, a los ministros de culto se les prohibió cualquier injerencia, participación y asociación con fines políticos, así como el ejercicio del derecho al sufragio.[68]

Buena parte de los resguardos que la Constitución fijó a la presencia extranjera confluyeron en la regulación de los asuntos de culto, de modo que si la participación política y la extranjería fueron excluyentes, esta condición alcanzó a los mexicanos por nacimiento ocupados en el sacerdocio. El añejo enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia católica activó un mecanismo constitucional que permitió "extranjerizar" a mexicanos enajenando sus derechos de ciudadanía. Este mecanismo exhibía más las dificultades que la capacidad del poder público para "plantar la bandera de la nacionalidad" en una sociedad cuya diversidad étnica era valorada como fuente de debilidad y sobre la que actuaba una clerecía católica alimentando oposiciones que desembocarían poco después en la guerra cristera.

¿Qué hubo detrás de la polémica y de tantas prevenciones? Es posible que sólo temores bien fundados, recelos legítimos y ansiedades ante la incertidumbre de los tiempos por venir, aquellos que la nueva Constitución debía regular y sobre todo disciplinar.

En los debates se escucharon posiciones extremas de un nacionalismo xenófobo; sin embargo, estas voces no dominaron las votaciones. En ellas triunfaron voluntades más equilibradas, interesadas en reservar para los mexicanos "por nacimiento" el dominio y control de cargos y funciones de la administración política, y en someter a la jurisdicción nacional los conflictos que originaría el reordenamiento de la propiedad a consecuencia del proceso revolucionario. Excluir al extranjero del campo de política, y obligar a que reconociera la potestad de las leyes nacionales en los asuntos de bienes inmuebles, fueron aspiraciones que quedaron plasmadas en el texto constitucional.

A la luz de esos debates pueden leerse las ambigüedades en la definición de la nacionalidad que terminó consagrando la Constitución. El *ius sanguinis* y el *ius soli*

---

[67] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.* [artículo 32 constitucional], 19 de enero de 1917, p. 1234.

[68] *Ibidem* [artículo 130 constitucional], 27 de enero de 1917, p. 2566.

fueron usados de manera arbitraria para confirmar o rechazar relatos en los que la extranjería fue asimilada a presencias peligrosas que impedían la cristalización de una auténtica nación. Esos debates prefiguraron muchos otros que atraviesan el siglo XX para discurrir sobre nuestro tiempo hasta cristalizar en reformas constitucionales y en legislación secundaria en materia de nacionalidad y extranjería. Reflexionar sobre estos cambios legislativos obligaría a regresar al Constituyente de Querétaro para escuchar a Paulino Machorro Narváez advirtiendo que en este país "aún resuenan los acicates de Pedro de Alvarado".[69] Si a cuatro siglos de distancia, la Conquista proyectaba sombras sobre el presente mexicano, asignando a la nueva Constitución el deber de iluminar el futuro nacional; a cien años de aquel Congreso, convertido el país en el corredor internacional de migrantes más transitado del orbe, los conflictos entre nosotros y los otros han tomado nuevos bríos en un panorama sembrado de incertidumbres

V. Bibliografía

Alberro, Solange, *Del gachupín al criollo, o de cómo los españoles en México, dejaron de serlo*, México, El Colegio de México, 1994.

Alfaro Velázquez Quesada, Eloy, "La justificación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y proyecto de garantía de audiencia al aplicarse dicho precepto constitucional", México, UNAM, Facultad de Derecho, 1949 (versión mimeografiada).

Aguirre, Norberto, *La Constitución y la reforma agraria*, México, BNCE, 1968.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.

Burrow, John W., *The Crisis of Reason. European Thought. 1848-1914*, New Heaven, Universidad de Yale, 2000.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México, a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 8 vols., 2000.

Chao Romero, Robert, *The Chinese in Mexico (1882-1940)*, Arizona, Universidad de Arizona, 2010.

Chenillo, Paola, "Entre la igualdad y la seguridad. La expulsión de extranjeros en México a la luz del liberalismo decimonónico, 1821-1876", tesis de licenciatura en historia, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2009.

Clavijero Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, México, Porrúa, 2 vols., 1958.

Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio de Dublán y Chavez, 1877, t. VIII.

Fabela, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols., 1958.

[69] *Ibidem* [Intervención de Paulino Machorro Narváez], 6 de enero de 1917, p. 1443.

FALCÓN, Romana, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.

GARNER, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas. Negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México. 1889-1919*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México, El Colegio de México, 3 vols., 1993.

———, "Xenofobia y xenofilia en la Revolución Mexicana", *Historia Mexicana*, México, núm. 72, abril-junio de 1969, pp. 569-614.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA, Miguel Ángel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, legislación, jurisprudencia,* México, Porrúa, 1987.

HEATH, Hilarie J., "Mexicanos e ingleses: xenofobia y racismo", *Secuencia*, núm. 23, Instituto Mora, mayo-agosto de 1992, pp. 77-98.

HU-DE HART, Evelyn, "Racism and Anti-Chinese Persecution in Sonora, México, 1876-1932", *Amerasia Journal*, núm. 9, 1982, pp. 1-28.

ILLADES, Carlos, *Presencia española en la Revolución Mexicana (1910-1915)*, México, UNAM-Instituto Mora, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 2 vols., 1985.

KNIGHT, Alan, *Nationalism, Xenophobia and Revolution: The Place of Foreigners and Foreign Interest in Mexico, 1910-1915*, Universidad de Oxford, 1974.

LE BON, Gustave, *Psicología de las masas*, Madrid, Morata, 1983.

MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Bases sociojurídicas del artículo 27 constitucional*, México, CEHAM, 1984.

MEYER, Lorenzo, *Su Majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México, 1991.

———, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1972.

MORA, José Ma. Luis, *México y sus revoluciones*, México, Porrúa, 2 vols., 1965.

NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel, *Entre Ginebra y Berlín: la cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001.

PANI, Erika, "Coyotes y gallinas: Esfera pública, identidad y comunidad en la Ciudad de México durante la expulsión de españoles", *Revista de Indias*, Madrid, CSIC, vol. 63, núm. 228, 2003, pp. 355-374.

PUIG, Juan, *Entre el río Perla y el Nazas. La China decimonónica y sus braceros emigrantes, la colonia china de Torreón y la matanza de 1911*, México, Conaculta, 1992.

RAMÍREZ ROUSSEAU, Jorge, *El artículo 27 constitucional como base de la reforma agraria*, México, UNAM, 1963.

RICHMOND, Douglas, *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

SALAZAR, Delia (coord.), *Xenofobia y xenofilia en la historia de México siglos XIX y XX*, México, INN-INAH, 2006.

SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional,* México, Porrúa, 1984.

SILVA HERZOG, Jesús, *Historia de la expropiación petrolera*, México, Cuadernos Americanos, 1963.

———, *La cuestión agraria: el agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México, El Colegio Nacional, 2008.

SIMS, Harold D., *La expulsión de los españoles de México, 1821-1828*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Marván Laborde, Ignacio (ed.), SCJN, 3 vols., 2006.

TRIGUEROS, Eduardo, *La nacionalidad mexicana*, México, Jus, 1940.

YANKELEVICH, Pablo, *¿Deseables o inconvenientes? Las fronteras de la extranjería en México posrevolucionario,* México, Madrid, ENAH, Bonilla Artigas, Iberoamericana, Vervuert, 2011.

Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 1: Estudios históricos, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 27 de enero de 2017 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cream book 57 x 87 cm. de 60 gramos para los interiores y papel couché de 200 gramos sobre cartoné para los forros; consta de 2,000 ejemplares (impresión *offset*).